Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Onderzoek naar de gevolgen die het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen heeft voor de regeldruk



Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Onderzoek naar de gevolgen die het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen heeft voor de regeldruk

10 december 2015

Auteurs

drs. ing. P.M.H.H. Bex

drs. P.A.M. van der Poll

drs. L. Torbijn

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

Beleidsdoelstelling

Volgens het kabinet behoeft het stelsel van kwaliteitsborging in het bouwwezen aanpassing. Het is wat het kabinet betreft wenselijk dat de opvattingen over bouwkwaliteit beter aansluiten bij de veranderende samenleving, waarin de wensen van bouwconsumenten, zowel particulier als zakelijk, meer centraal staan.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bereidt hiertoe de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen voor. Het wetsvoorstel bestaat uit drie onderdelen:

- *De privaatrechtelijke positie van de initiatiefnemer*
  Het wetsvoorstel voorziet in enkele wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek ter versterking van de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument.
- *Bouwbesluittoetsvrije bouw*
  Het wetsvoorstel stelt een categorie bouwwerken vrij van de toets op bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012.
- *Wijziging stelsel kwaliteitsborging*
  Voor de overige bouwwerken wordt tijdens de bouw gebruik gemaakt van een externe kwaliteitsborger (een marktpartij) en een instrument voor kwaliteitsborging.

Rapport

Onderhavig rapport is het eindresultaat van het onderzoek 'Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen' en biedt inzicht in uitsluitend de gevolgen die het wetsvoorstel heeft voor de:

- Administratieve lasten (AL) voor burgers en bedrijven.
- Inhoudelijke nalevingskosten (NK) voor burgers en bedrijven.
- Bestuurlijke lasten (BL) voor de overheid.

Het onderzoek is uitgevoerd conform de landelijk vastgestelde methodiek voor het meten van regeldruk. Gevolgen van maatschappelijke of economische aard, verbonden aan bijvoorbeeld kortere doorlooptijden en de efficiëntere uitvoering van (bouw)processen, vallen daardoor buiten de scope van het onderzoek.

Samenvatting resultaten

Bij het bepalen van de regeldrukeffecten is regelmatig gebruik gemaakt van bandbreedtes. Dit is gedaan enerzijds vanwege de onzekerheid en de variatie in beelden over de uiteindelijke kwantitatieve effecten van het Wetsvoorstel en anderzijds door de variatie die in de huidige situatie reeds bestaat in de kosten van bouwvergunningen en de verschillende in de uitvoering hiervan door burgers, bedrijven en overheden. Om deze variatie tot uiting te laten komen, zijn de resultaten weergegeven in twee scenario's:

- **Scenario 1.** De voorgenomen situatie met de <u>maximale</u> reducties en de <u>minimale</u> toenames van de regeldruk.
- **Scenario 2.** De voorgenomen situatie met de <u>minimale</u> reducties en de <u>maximale</u> toenames van de regeldruk.

In de onderstaande figuur is per scenario een samenvatting gegeven van de resultaten van het onderzoek per type regeldruk.

Tabel 1. Samenvatting structurele regeldrukeffecten in miljoenen euro's per jaar.

Type regeldruk	Scenario 1	Scenario 2
Burgers - AL	€ -15,27	€ -11,27
Burgers - NK	€ 0,90	€ 1,58
Bedrijven – AL	€ -83,57	€ -81,77
Bedrijven - NK	€ 63,43	€ 122,63
Bestuurlijke lasten	€ -77,15	€ -35,02

Het netto-effect van alle regeldrukeffecten leidt in scenario 1 tot een vermindering van de lasten voor bedrijven en burgers van ruim € 35 miljoen per jaar. Daarnaast dalen ook de bestuurlijke lasten met € 77 miljoen per jaar. Scenario 2 leidt tot een netto-toename van de regeldruk voor burgers en bedrijven met circa € 31 miljoen per jaar en een bestuurlijke lastenreductie van € 35 miljoen per jaar.

De voornaamste toename van de beide scenario's komt voort uit de kosten de in de toekomst moeten worden gemaakt voor de werkzaamheden van de kwaliteitsborger. De vermindering van de kosten ligt met name in de vermindering van de kosten rond het indienen en behandelen van vergunningen.

Kanttekeningen bij de resultaten

Het onderzoek geeft aan dat het nieuwe stelsel voor burgers en bedrijven leidt tot een afname van de administratieve lasten en hogere inhoudelijke nalevingskosten. Dit is een effect dat volgt uit de regeldrukdefinitie. Ten opzichte van de huidige praktijk moeten hierbij echter wel de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

- De wijze waarop gemeenten hun huidige taken ten aanzien van de Bouwbesluittoets (in de praktijk) invullen verschilt van de wijze waarop wordt verwacht dat het nieuwe stelsel, waarbij de markt de toetsing aan het Bouwbesluit op enigerlei wijze invult, vorm krijgt. .
- De berekening gaat uit van de huidige gemeentelijke praktijk terwijl voor het nieuwe stelsel is uitgegaan van de invulling conform de letter van de wet. Daarnaast zijn de organisatie en de tarieven van gemeenten ook anders dan van commerciële bedrijven. Een vergelijking volgens de regeldrukdefinitie is daarom lastig.
- De baten van nieuwe stelsel zijn met name economisch: kortere doorlooptijd, efficiënter bouwproces en een vermindering van de leges van gemeenten.
- Daarnaast wordt het contrast verder vergroot doordat de beschikbare bronnen alleen gegevens bevatten over de wijze waarop bedrijven en gemeenten in de huidige praktijk de regelgeving uitvoeren. Terwijl de respondenten – aangezien er vaak nog onvoldoende zicht is op hoe het stelsel gaat werken – de tijdbesteding baseren op de verwachte theoretische situatie.
- Het nieuwe stelsel is mede bedoeld om de dubbele dekking van de controle op de naleving te verwijderen. Door de regulering in het nieuwe stelsel vallen de werkzaamheden van externe kwaliteitsborgers dan onder de definitie van regeldruk.

1 Inleiding

Volgens het kabinet behoeft het huidige stelsel van kwaliteitsborging in het bouwwezen aanpassing. Toenemende complexiteit in de bouw, een onheldere verdeling van verantwoordelijkheden, een toegenomen nadruk op de preventieve toetsing van bouwplannen door de gemeente als bevoegd gezag bij de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen, de noodzaak tot meer positieve prikkels voor bouwende partijen en de noodzaak van herprioritering van taken bij gemeenten zijn redenen hiervoor. Het is wat het kabinet betreft wenselijk dat de opvattingen over bouwkwaliteit beter aansluiten bij de veranderende samenleving, waarin de wensen van bouwconsumenten, zowel particulier als zakelijk, meer centraal staan.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bereidt hiertoe het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) voor. Het wetsvoorstel voorziet in enkele wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek ter versterking van de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument. Daarnaast is BZK voornemens een categorie bouwwerken vrij te stellen van de toets op bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 en voor de overige categorieën bouwwerken een ander stelsel van kwaliteitsborging in te voeren.

Regeldrukgevolgen

Voor alle nieuwe en te wijzigen wet- en regelgeving is het verplicht[1] de eenmalige en structurele gevolgen voor de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals te bepalen en te vermelden in de toelichting. Om inzicht te krijgen in de regeldrukgevolgen van de voorgenomen wijzigingen heeft BZK het project 'Regeldrukgevolgen nieuw stelsel kwaliteitsborging voor het bouwen' laten uitvoeren, waarvan onderhavig rapport het eindresultaat is.

In dit project zijn de gevolgen van voorgenomen wijzigingen bepaald voor de:

- Administratieve lasten (AL) voor burgers en bedrijven.
- Inhoudelijke nalevingskosten (NK) voor burgers en bedrijven.
- Bestuurlijke lasten (BL) voor de overheid.

Leeswijzer

Het rapport begint met bovenstaande inleiding op het onderwerp (hoofdstuk 1), gevolgd door de uitgangspunten die wij hebben gehanteerd tijdens het onderzoek (hoofdstuk 2). Daarna zijn aan de orde de gevolgen van de vrijstelling van de toets op bouwtechnische voorschriften voor eenvoudige bouwwerken (hoofdstuk 3). Vervolgens bespreken wij het te wijzigen stelsel van kwaliteitsborging voor de overige bouwwerken (hoofdstuk 4). Dan is er aandacht voor de privaatrechtelijke positie van de initiatiefnemer/ opdrachtgever (hoofdstuk 5). Wij besluiten het rapport met conclusies (hoofdstuk 6).

Bijlage I bevat de projectorganisatie. De werkwijze die wij hebben gevolgd bij het uitvoeren van het onderzoek is opgenomen in bijlage II. Bijlage III biedt een toelichting op de tarieven voor gemeenten die wij hebben gehanteerd in het onderzoek. Bijlage IV bevat detaillering van de eindresultaten.

[1] De 'Aanwijzingen voor de regelgeving' en het 'Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving' (IAK) stellen verplicht om de verwachte gevolgen van ontwerpregelgeving in beeld te brengen in de toelichting daarop. Verwachte gevolgen voor burgers en bedrijven moeten zo specifiek mogelijk (kwantitatief) worden aangegeven. Zo kunnen deze in de besluitvorming worden meegewogen en kan worden bepaald of de effecten proportioneel zijn, gelet op het doel van de regelgeving.

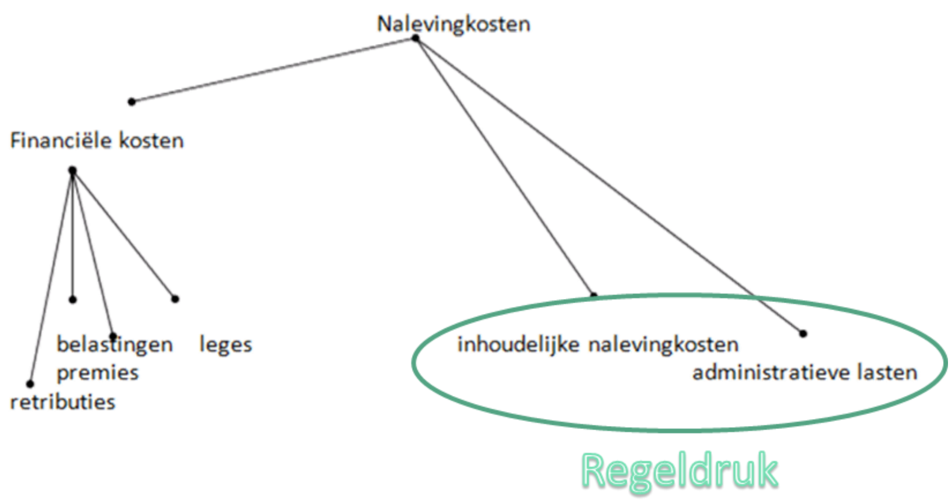
2 Uitgangspunten

Bij het uitvoeren van het onderzoek zijn enkele algemene uitgangspunten gehanteerd. Deze uitgangspunten zijn noodzakelijk voor een goede uitvoering van een regeldrukonderzoek voor het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen.

> Afbakening van het onderzoek
>
> ***Dit onderzoek omvat uitsluitend de gevolgen die het wetsvoorstel heeft op de regeldruk voor bedrijven en burgers en de hiervan afgeleide bestuurlijke lasten voor gemeenten. Gevolgen van maatschappelijke of economische aard vallen buiten de scope van het onderzoek.***
>
> *De regeldruk is gemeten conform de landelijk vastgestelde methodiek (zie uitgangspunt 1). Daardoor komen economische gevolgen, verbonden aan bijvoorbeeld kortere doorlooptijden en de efficiëntere uitvoering van (bouw)processen, kwantitatief niet en kwalitatief minder nadrukkelijk aan bod.*

1. De meting is uitgevoerd conform de landelijk vastgestelde methodiek

Burgers en bedrijven hebben te maken met tal van regels opgelegd door de overheid. Aan het naleven hiervan zijn kosten verbonden. Voor het meten van deze zogeheten regeldruk is een landelijke methodiek beschikbaar die is vastgelegd in het Handboek meting regeldruk[2] van het ministerie van Economische Zaken (EZ). In onderstaande figuur is weergegeven welke kosten wel en niet tot de regeldruk voor burgers en bedrijven worden gerekend.



Figuur 1. Welke kosten behoren tot de regeldruk *(Handboek meting regeldruk, 2014: p. 5)*

[2] https://www.kcwj.nl/sites/default/files/totaal_handboek_1-7-2014.pdf

Administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten

Regeldruk is in het handboek gedefinieerd als de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten die burgers en bedrijven ondervinden als direct gevolg van wettelijke verplichtingen. De gedachte achter het in kaart brengen en verminderen van regeldruk is dat burgers en bedrijven tijd overhouden om in hun corebusiness te investeren als zij minder tijd en geld aan regelverplichtingen besteden. In onderstaand kader zijn de begrippen administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten gedefinieerd.

Kader 1. Definities administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten.

Administratieve lasten (AL)

AL zijn de kosten die burger, bedrijf of professional maakt om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. Deze kosten worden uitgedrukt in euro's.

Het gaat specifiek om kosten voor het verstrekken van informatie, zoals opgelegd door regelgeving van de overheid. Dit betekent concreet dat de regelgeving het uitgangspunt is voor een onderzoek naar de omvang van de AL. In de artikelen van de regelgeving is aangegeven welke informatie moet worden overlegd: dit zijn de informatieverplichtingen. Om hieraan te voldoen, moet men handelingen uitvoeren zoals het invullen van formulieren of het verzamelen van aanvullende informatie.

(Inhoudelijke) nalevingskosten (NK)

Dit betreft kosten die (georganiseerde) burgers, bedrijven of professionals maken om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen die wet- en regelgeving stelt. Een voorbeeld is de verplichting tot het hebben van een brandmeldinstallatie uit het Bouwbesluit 2012.

Dit zijn dus investeringen die bedrijven moeten doen om aan de in wet- en regelgeving vastgelegde specifieke eisen te kunnen voldoen (normen, voorschriften, procedures en dergelijke). Deze eisen hebben betrekking op het gedrag van personen en toestanden van gebouwen, productiemiddelen, het proces van productie of dienstverlening, inrichting van de administratie anders dan om direct te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, producten en/of diensten.

Uit: Handboek meting regeldruk, 2014: p. 16-27

Het standaard kostenmodel (SKM)

Voor het berekenen van regeldruk wordt gebruik gemaakt van het standaard kostenmodel (SKM). Het SKM berekent de regeldruk door de kosten van het één keer uitvoeren van een handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal handelingen (Q). Het SKM maakt hierbij onderscheid tussen de typen lasten in het bovenstaande kader.

Uurtarieven

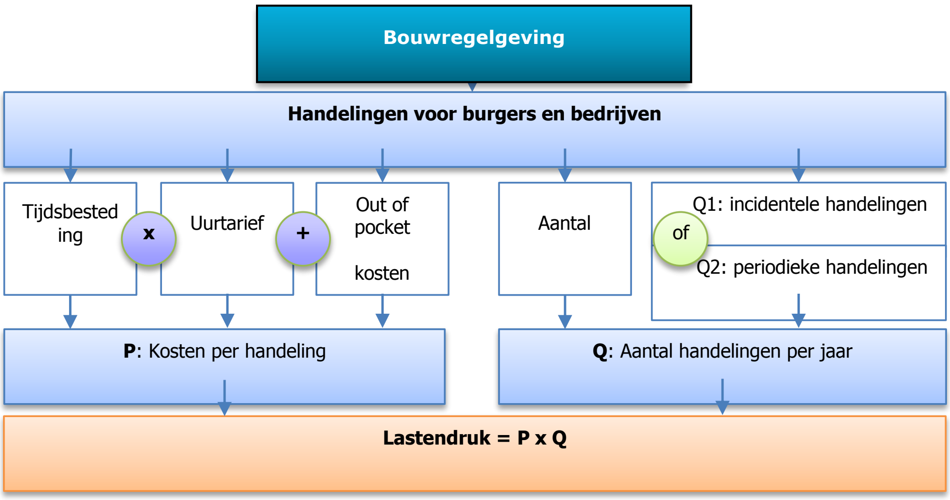
De methodiek schrijft voor om in het SKM te rekenen met standaard uurtarieven. Hiervoor is gebruik gemaakt van bijlage 5 van het handboek. In deze bijlage zijn voor specifieke functies standaarduurtarieven beschreven. In de tekst van het rapport en het SKM is steeds aangegeven welke uurtarieven zijn gebruikt. Voor burgers geldt dat re-

geldruk is gerapporteerd in uren en externe kosten. Burgers kennen in principe geen uurtarief[3].

Statistische representativiteit

Metingen van regeldruk op basis van het handboek zijn geen statistische onderzoeken. Zij dienen een beeld te geven van de orde van grootte van de kosten die door regelgeving worden veroorzaakt en met name duidelijk te maken welke handelingen en verplichtingen de voornaamste oorzaak zijn van deze regeldruk. In de conclusies zijn de resultaten dan ook gepresenteerd met een afronding op tienduizendtallen om schijnnauwkeurigheid te voorkomen. In het rapport zijn resultaten soms met een kleinere afronding weergegeven afhankelijk van de omvang van het resultaat.

De onderstaande figuur geeft de werking van het SKM schematisch weer.



Figuur 2. Het berekenen van regeldruk met het SKM.

Bestuurlijke lasten[4]

De overheid zelf verricht ook handelingen wanneer zij meewerkt aan verplichtingen die burgers en bedrijven hebben. De kosten die zij hiervoor maakt, heten de bestuurlijke lasten (BL). In dit onderzoek zijn ook de gevolgen voor deze lasten onderzocht. Voor de berekening van BL is geen landelijk gehanteerde methodiek beschikbaar. Daarom is uitgegaan van het handboek voor het berekenen van de regeldruk. Dit is bij berekening van BL gebruikelijk. Ook als bestuurlijke lasten meegenomen, zijn de kosten die de overheid maakt wanneer zij zelf de initiatiefnemer van een bouwactiviteit is. Zie ook uitgangspunt 3.

Eenmalige versus structurele lasteneffecten

Binnen de methodiek wordt onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele lasteneffecten. De eenmalige effecten zijn de noodzakelijke handelingen waar bedrijven

---

[3] In de voortgangsrapportages over het regeldrukprogramma hanteert het ministerie van EZ voor burgers het uurtarief van € 15.

[4] De term bestuurlijke lasten wordt in andere onderzoeken ook wel aangeduid met uitvoeringslasten.

alleen bij de inwerkingtreding van de wet mee te maken hebben. Dit betreft bijvoorbeeld de kennisname van de wijzigingen van de regelgeving en het eventueel aanpassen van (ICT-) systemen om te kunnen voldoen aan de regelgeving. De structurele effecten zijn die verplichtingen die periodiek terugkomen. Dit betreft bijvoorbeeld de verplichtingen rond het aanvragen van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten. In navolging van de meetmethodieken zijn eenmalige en structurele lasteneffecten apart gerapporteerd.

Belangrijk hierbij is dat voor het bepalen van de structurele lasteneffecten is uitgegaan van de situatie waarin de veranderingen gemeengoed zijn geworden. Dit betekent dat de relevante partijen ervaring hebben met het uitvoeren van de verplichtingen in de nieuwe situatie. Alle extra kosten die samenhangen met het inregelen van het systeem behoren tot de eenmalige lasteneffecten.

2. Aantal bouwvergunningen

Om regeldruk in het vizier te blijven houden en de ontwikkeling over de jaren heen te monitoren is het van belang om bij elk regeldrukonderzoek dezelfde set uitgangspunten te hanteren. De landelijke methodiek voor het berekenen van regeldruk schrijft dan ook voor dat bij verdere doorrekening van wijzigingen van bestaande wetgeving gebruik gemaakt wordt van eenduidige aantallen en aannames die op een enkel moment in de tijd zijn gedaan in een nulmeting.

Gebruik van de in de nulmeting gehanteerde uitgangspunten maakt de onderzoeken naar hetzelfde wet- en regelgevingsdomein, die op verschillende momenten in de tijd zijn gedaan, vergelijkbaar. Met andere woorden, hiermee wordt sec gekeken naar de invloed die wetswijzigingen hebben op de regeldruk die voortvloeit uit een betreffende wet. Zo worden economische effecten, zoals de invloed van de crisis op bijvoorbeeld een aantal vergunningaanvragen, buiten beschouwing gelaten. Concreet betekent dit voor het onderzoek naar de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen dat gebruik gemaakt wordt van de uitgangspunten en aantallen vergunningsaanvragen uit de nulmeting bouwregelgeving uit 2008.

Op basis van dit uitgangspunt is in dit onderzoek uitgegaan van 48.300 aanvragen per jaar voor een omgevingsvergunning voor bouwen door burgers en bedrijven[5]. Door dit uitgangspunt komt dit aantal dus niet overeen met het aantal vergunningaanvragen[6] in de huidige situatie.

Ook bij deze aantallen is het noodzakelijk om onderscheid te maken in welk deel van de aanvragen een burger als initiatiefnemer kent en welk deel een bedrijf. Op basis van eerdere regeldrukonderzoeken wordt geschat dat van alle aanvragen:

- 43% een burger als initiatiefnemer kent (20.800 vergunningen).
- 57% een bedrijf als initiatiefnemer kent (27.500 vergunningen).

---

[5] 'Nadere berekening AL Bouwvergunningvrij bouwen / Besluit omgevingsrecht', Sira Consulting, februari 2009.

[6] Het aantal vergunningen is lager dan het aantal bouwwerken, omdat één vergunning meerdere bouwwerken kan beslaan. Woningbouwprojecten zijn hier een voorbeeld van: onder één en dezelfde vergunning worden dan meerdere woningen gebouwd.

3. Onderscheid tussen burgers, bedrijven en de overheid

Of de regeldrukgevolgen voor ofwel burgers ofwel bedrijven zijn, is bepaald door uit te gaan van de initiatiefnemer van de bouwactiviteit. Dit is de partij die uiteindelijk de kosten van de verplichtingen betaalt, ongeacht de mate waarin hij deze zelf uitvoert. In de praktijk voeren burgers weinig handelingen uit die voortkomen uit de verplichtingen van het Bouwbesluit 2012. Indien burgers het initiatief nemen tot vergunningplichtige bouwactiviteiten huren zij vaak een bedrijf, zoals een aannemer, in om deze werkzaamheden uit te voeren. Deze bedrijven voeren meestal ook de activiteiten uit die verbonden zijn aan de vergunningverlening. De uiteindelijke kosten van deze handelingen komen echter wel voor rekening van de initiatiefnemer: de burger. Bijvoorbeeld: het betreft regeldruk voor burgers wanneer een individuele burger zelf een huis bouwt (of laat bouwen). Als een projectontwikkelaar huizen bouwt om te verkopen aan burgers betreft het regeldruk voor bedrijven. In dit geval specifiek voor de projectontwikkelaar.

Op basis hiervan is ook de overheid zelf een partij in dit geheel. Zij is zelf ook initiatiefnemer bijvoorbeeld bij infrastructurele werken en kantoorgebouwen van de overheid. In de praktijk wordt ook hier, bijvoorbeeld door het gebruik van aanbestedingsprocedures, gebruik gemaakt van de inhuur van bedrijven. De uiteindelijke kosten komen echter voor rekening van de overheid en tellen dus niet mee met de regeldrukgevolgen voor bedrijven en burgers. Deze kosten behoren tot de bestuurlijke lasten van de overheid.

4. Tarieven voor gemeenten

Voor gemeenten is, in navolging van eerdere onderzoeken naar bestuurlijke lasten, gebruik gemaakt van de CAR/UWO tabel[7]. Deze tabel geeft de salarissen van gemeenteambtenaren weer. Voor de kwantificering van de kosten van gemeenten is het noodzakelijk om in de tarieven ook de overhead en de toeslagen mee te nemen. Voor een medewerker van de afdeling vergunningverlening is een gemiddeld uurtarief van € 69, schaal 12, gebruikt. Voor een medewerker van de afdeling toezicht is dit € 51, schaal 10, per uur. In bijlage III is weergeven hoe de interne tarieven zijn berekend.

Naast de interne tarieven maken gemeenten ook gebruik van de inhuur van specialisten op onderdelen van het Bouwbesluit (zoals brandweer of constructeurs van de Omgevingsdienst) voor het uitvoeren van werkzaamheden. Voor deze inhuur gelden de externe tarieven van de ingehuurde partijen. Dit zijn bijvoorbeeld medewerkers van adviesbureaus en regionale uitvoeringsdiensten. Voor deze externe inhuur wordt op basis van het onderzoek en gegevens uit andere onderzoeken een gemiddeld uurtarief gebruikt van € 110.

Wet VTH

Voor de inwerkingtreding van de Wkb treedt ook de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), beter bekend als de Wet VTH, in werking. Deze wet maakt dan ook deel uit van de huidige situatie ook al is deze ten tijde van het onderzoek nog niet van kracht.

---

[7] Beschikbaar op http://www.car-uwo.nl/onderwerpenindex/salaris-en-bezoldiging/salaris/schaalindelingen-en-tabellen.

In de Memorie van Toelichting bij de Wet VTH is aangegeven dat de verschillende overheden een significante investering moeten doen om te komen tot de kwaliteitsverbetering die de Wet VTH voorstaat. Deze investering is met name nodig voor de inrichting van de omgevingsdiensten. Uiteindelijk leidt deze investering tot een efficiencywinst waardoor gemeenten en provincies te maken krijgen met lagere kosten. Het kost echter enkele jaren voordat deze efficiencywinst merkbaar is.

De effecten van de invoering van de Wet VTH en de Wkb lopen in de praktijk grotendeels naast elkaar. Een specifieke gekwantificeerde toekenning van de kosteneffecten aan één van beide wetsvoorstellen is hiermee niet mogelijk. Op basis van de Memorie van Toelichting bij de Wet VTH is het redelijk om te veronderstellen dat de invoering van de Wet VTH geen effecten heeft op de regeldrukgevolgen van de Wkb.

3 Bouwbesluittoetsvrije bouw

Hij die een bouwwerk (ver)bouwt of doet (ver)bouwen (hierna: de initiatiefnemer), krijgt te maken met wet- en regelgeving gericht op het bouwen en verbouwen van bouwwerken. In het Bouwbesluit 2012 zijn technische eisen gesteld (hierna: bouwtechnische voorschriften) waaraan elk bouwwerk minimaal moet voldoen. Daarnaast is het in principe verboden te bouwen zonder een omgevingsvergunning. Deze is aan te vragen bij de gemeente, die de vergunning onder andere weigert wanneer het naar haar oordeel niet aannemelijk is dat wordt voldaan aan de bouwtechnische voorschriften.

Met de Wkb vervalt voor een aantal bouwwerken in het geheel deze preventieve toets aan het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluittoets) door de gemeente. Dit betreft categorieën bouwwerken die vergunningvrij zouden zijn, ware het niet dat zij om redenen van ruimtelijke ordening en welstand toch vergunningplichtig blijven. Er hoeft echter niet langer te worden getoetst aan bouwtechnische voorschriften en de gegevens daartoe hoeven dan ook niet langer te worden aangeleverd.

De bouwwerken die in de voorgenomen situatie zijn vrijgesteld van de toets aan de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluittoetsvrij) zijn naar verwachting:

- een op de grond staand bijbehorend bouwwerk, mits niet hoger dan 5 meter
- een dakkapel
- een dakraam, daklicht, lichtstraat of soortgelijke daglichtvoorziening in een dak
- een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking
- een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel
- een zonwering, rolhek, luik of rolluik aan of in een gebouw
- tuinmeubilair
- een sport- of speeltoestel voor uitsluitend particulier gebruik
- een erf- of perceelafscheiding
- een vlaggenmast
- gewoon onderhoud van een bouwwerk
- een verandering van een bouwwerk, mits geen verandering van de draagconstructie of van de brandcompartimentering of beschermde (sub)brandcompartimentering.

Deze aanpassing geeft voor een deel van de omgevingsvergunningen voor het bouwen een verlichting van de administratieve lasten voor initiatiefnemers omdat de bouwtechnische gegevens niet meer hoeven worden aangeleverd. Daarnaast geeft dit ook een verlichting van de bestuurlijke lasten voor gemeenten omdat deze gegevens ook niet meer hoeven te worden beoordeeld. Omdat dit de meest eenvoudige bouwwerken betreft is de tijdswinst voor bedrijven, burgers en gemeenten relatief beperkt.

Op basis van gegevens van het Olo[8] is bepaald dat 60% van alle vergunningaanvragen voor bouwactiviteiten in deze categorie vallen. Dit zijn 29.000 van 48.300 vergunningaanvragen. Dit zijn in de meeste gevallen eenvoudige bouwactiviteiten aan woningen waarbij een burger initiatiefnemer is. In het onderstaande kader is voor de aanpassing de berekening van de regeldrukgevolgen weergegeven.

[8] Dit betreft alle vergunningaanvragen voor bouwactiviteiten uit de periode oktober 2010 tot en met december 2013 verdeeld naar het type bouwactiviteit.

Regeldrukgevolgen – Bouwbesluittoetsvrije bouw

De kosten die een initiatiefnemer bespaart door deze aanpassing is sterk afhankelijk van de complexiteit van het bouwwerk. Op basis van de gegevens uit eerdere regeldrukonderzoeken, de impactanalyse van VBWTN en de uitgevoerde interviews wordt de gemiddelde reductie per vergunningaanvraag geschat op:

- € 500 tot € 700 voor bedrijven en burgers.
- Tussen de 4 en 7 uur[9] voor gemeenten tegen een gemiddeld uurtarief van € 85/uur[10].

In totaal betreft het 29.000 aanvragen die als volgt zijn verdeeld:

- Bij ongeveer 20.000 vergunningaanvragen is een burger de initiatiefnemer.
- Bij ongeveer 9.000 vergunningaanvragen is een bedrijf initiatiefnemer.

Op basis van deze gegevens wordt hiervoor een jaarlijkse reductie verwacht van:

- € 10,0 miljoen tot € 14,0 miljoen op de administratieve lasten voor burgers. (€ 500 tot € 700 x 20.000)
- € 4,5 miljoen tot € 6,3 miljoen op de administratieve lasten voor bedrijven. (€ 500 tot € 700 x 9.000)
- Tussen de € 9,86 miljoen en € 17,26 miljoen op de bestuurlijke lasten voor gemeenten. (4 - 7 uur x € 85/uur x 29.000 vergunningaanvragen)

De gevolgen van deze aanpassing geven geen eenmalige regeldruk voor bedrijven, burgers en gemeenten.

[9] In eerder onderzoek naar de aanpassing van de Crisis- en Herstelwet waardoor een deel van de bouwactiviteiten Bouwbesluittoetsvrij werd, is uitgegaan van een reductie voor gemeenten van 2 uur. In deze eerdere meting is echter geen rekening gehouden met de reductie van de toezichtactiviteiten van de gemeenten.

[10] Dit tarief is bepaald aan de hand van de uitgangspunten zoals beschreven in paragraaf 2.3 uitgaande van 50% extern, 25% vergunningverlening en 25% toezicht.

4 Wijziging stelsel kwaliteitsborging

Na inwerkingtreding van de Wkb geldt ook voor de overige, niet in het vorige hoofdstuk bedoelde, vergunningplichtige bouwwerken dat de gemeente niet langer toetst of de aanvraag aannemelijk maakt dat aan bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. In plaats daarvan toont de initiatiefnemer aan dat tijdens de bouw gebruik wordt gemaakt van een gerechtigde kwaliteitsborger (een marktpartij) en een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging, met toepassing waarvan een bouwwerk wordt gerealiseerd dat naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

Geleidelijke invoering

Om geleidelijke invoering mogelijk te maken, worden groepen bouwwerken in fasen[11] onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging gebracht. Er wordt begonnen met bouwwerken met beperkte maatschappelijke gevolgen. Hoofdlijn is dat de intensiteit van de kwaliteitsborging toeneemt, naarmate de gevolgen van een calamiteit met een bouwwerk groter zijn. De Wkb gaat uit van een indeling van bouwwerken in drie gevolgklassen. Ter illustratie voorbeelden van bouwwerken naar gevolgklasse:

- Laag gevolg: woningen, eenvoudige bedrijfsgebouwen.
- Middelgroot gevolg: bibliotheken, gemeentehuizen, woonzorggebouwen, onderwijs, gebouwen < 70 m hoog.
- Hoog gevolg: stations, stadions, gebouwen > 70 m hoog.

Er wordt dan ook gesproken van respectievelijk gevolgklassen 1, 2 en 3. Voor de kwantificering van de regeldrukgevolgen is het van belang om vast te stellen hoeveel vergunningen per gevolgklasse worden aangevraagd.

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat 60% van de vergunningen buiten het stelsel valt, omdat dit gedeelte Bouwbesluittoetsvrij wordt. Voor deze en de resterende bouwactiviteiten is op basis van gegevens van het Olo en de eerder uitgevoerde regeldrukonderzoeken het volgende geschat.

Tabel 2. Aantallen vergunningen binnen en buiten het stelsel

Aantal vergunningen	Gevolgklasse	% binnen nieuw stelsel	% van totaal bouwactiviteiten
10.400	Gevolgklasse 1	52%	21,6%
8.700	Gevolgklasse 2	45%	18%
200	Gevolgklasse 3	3%	0,4%
29.000	Buiten stelsel	Buiten stelsel	60%

In deze aantallen zijn de vergunningen aangevraagd door overheden, zoals toegelicht in paragraaf 2.3, niet meegenomen. Dit betreft met name aanvragen voor grote infrastructurele werken uit gevolgklasse 3 en kantoorgebouwen in gevolgklasse 2.

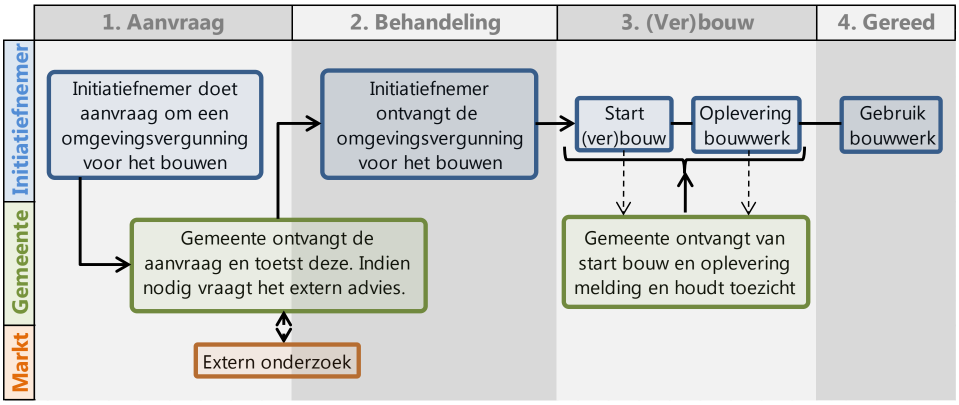
[11] De berekeningen van de regeldrukgevolgen zijn deze zoveel mogelijk per gevolgklasse uitgevoerd. Hiermee kan de lastenontwikkeling als gevolg van de gefaseerde invoering worden bepaald.

4.1 Het bouwproces

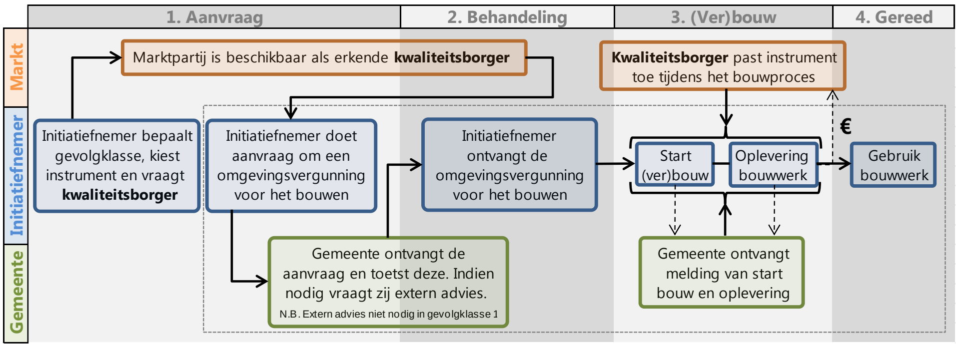
Deze paragraaf beschrijft hoe het (ver)bouwen van een bouwwerk en het daartoe verkrijgen van een omgevingsvergunning (hierna: het bouwproces) geschiedt. Het bouwproces kent grofweg een viertal stappen, te weten:

- **Aanvraag**: de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen.
- **Behandeling**: de behandeling van de vergunningaanvraag.
- **(Ver)bouw**: het geheel of gedeeltelijk (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk.
- **Gereed**: de oplevering van het bouwwerk, gereedmelding en ingebruikname.

Deze stappen, navenante verplichtingen en de wijzigingen ten aanzien daarvan zijn hieronder achtereenvolgens besproken. Binnen elke stap zijn zowel de huidige als de voorgenomen situatie besproken. Het bouwproces in respectievelijk de huidige en voorgenomen situatie is in de onderstaande figuren schematisch weergegeven.



Figuur 3. Bouwproces huidige situatie



Figuur 4. Bouwproces in de voorgenomen situatie

4.1.1 Aanvraag van een omgevingsvergunning

Aanvraag - Huidige situatie

De initiatiefnemer doet een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen via Omgevingsloket online (Olo) of rechtstreeks bij de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak wordt uitgevoerd. In de aanvraag maakt de initiatiefnemer duidelijk c.q. aannemelijk dat:

a) Het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld in het Bouwbesluit 2012.
b) Het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij de gemeentelijke bouwverordening.
c) De activiteit overeenstemt met het ruimtelijk kader (bestemmingsplan etc.).
d) Het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, overeenstemt met redelijke eisen van welstand.
e) Het bouwwerk, indien het de bouw van een wegtunnel betreft, voldoet aan de eisen met betrekking tot tunnelveiligheid.

Aanvraag - Voorgenomen situatie
De initiatiefnemer bepaalt de gevolgklasse waaronder het bouwwerk valt, kiest een instrument voor kwaliteitsborging en contracteert een kwaliteitsborger die gerechtigd is om kwaliteitsborging te doen met het betreffende toegelaten instrument.

De initiatiefnemer doet (vervolgens) een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen via Omgevingsloket online (Olo) of rechtstreeks bij de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak wordt uitgevoerd. In de aanvraag maakt de initiatiefnemer duidelijk c.q. aannemelijk dat:

a) Tijdens de bouw gebruik wordt gemaakt van een gerechtigde kwaliteitsborger en een voor de specifieke gevolgklasse toegelaten instrument voor kwaliteitsborging, met toepassing waarvan een bouwwerk wordt gerealiseerd dat naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.
b) Het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld in het Bouwbesluit 2012, niet zijnde de bouwtechnische eisen, zoals de eisen aan brandveiligheid.
c) Het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij de gemeentelijke bouwverordening.
d) De activiteit overeenstemt met het ruimtelijk kader (bestemmingsplan etc.).
e) Het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, overeenstemt met redelijke eisen van welstand.
f) Het bouwwerk, indien het de bouw van een wegtunnel betreft, voldoet aan de eisen met betrekking tot tunnelveiligheid.

Aanvraag – Wat wijzigt er?
De voorgenomen situatie kent een nieuwe stap. De initiatiefnemer bepaalt namelijk eerst de gevolgklasse waaronder het bouwwerk valt, kiest een instrument voor kwaliteitsborging en contracteert een kwaliteitsborger die gerechtigd is om kwaliteitsborging te doen met het betreffende toegelaten instrument. De initiatiefnemer maakt bij de vergunningaanvraag niet langer duidelijk c.q. aannemelijk dat het bouwen van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de bouwtechnische voorschriften die zijn gesteld in het Bouwbesluit 2012. In plaats daarvan toont de initiatiefnemer aan dat tijdens de bouw gebruik wordt gemaakt van een kwaliteitsborger en een voor de specifieke gevolgklasse toegelaten instrument voor kwaliteitsborging, met toepassing waarvan een bouwwerk wordt gerealiseerd dat naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

Het is mogelijk dat bij de aanvraag ook andere wet- en regelgeving van toepassing is waardoor toch bouwtechnische informatie nodig is. Het belangrijkste voorbeeld hiervan

is de Monumentenwet. Volgens de laatste regeldruknulmeting[12] betreft het hier circa 2.000 aanvragen per jaar. Voor deze aanvragen zal bij het onderdeel aanvraag geen verandering optreden van de (ervaren) regeldruk, omdat voor de aanvrager aan de indieningsvereisten voor deze aanvraag niets verandert.

In de praktijk heeft de initiatiefnemer de bouwtechnische informatie die hij eerst naar de gemeente stuurde nu nodig voor de kwaliteitsborger. De regeldruk blijft hiermee op het eerste gezicht gelijk, maar verschuift wel van de administratieve lasten naar de inhoudelijke nalevingskosten. Voor aanvragen van overheden verschuift hier niets omdat deze kosten in beide situaties onder de bestuurlijke lasten vallen.

De verwachting van de respondenten is wel dat hoewel de hoeveelheid informatie nagenoeg gelijk zal blijven, de aanlevering hiervan verandert. Bij vergunningaanvraag in de huidige situatie dienen bouwplannen en gegevens te worden overlegd waaruit op dat moment op papier blijkt dat het aannemelijk is dat aan het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan. In de voorgenomen situatie dient de vergunningaanvraag uitsluitend in een 'ruimtelijk jasje' te zijn gestoken en ziet een kwaliteitsborger erop toe dat het uiteindelijk opgeleverde bouwwerk aan bouwtechnische eisen voldoet. Het is afhankelijk van het instrument en aan de kwaliteitsborger om te bepalen op welke wijze dit wordt uitgevoerd en welke informatie hiervoor moet worden aangeleverd. Op basis van de interviews is aangenomen dat dit op termijn leidt tot de volgende efficiëntieverbeteringen:

- Er hoeft niet vroeg in het proces, bij de aanvraag van de vergunning, al compleet uitgewerkte documentatie te worden aangeleverd. De kwaliteitsborger kan aan de hand van algemene informatie bepalen welke onderdelen nader moeten worden bekeken en op welk moment in het bouwproces dit moet gebeuren. Een voorbeeld hiervan zijn daglichtberekeningen die straks niet meer nodig zijn en bij het gereedgekomen bouwwerk kunnen worden getoetst.
- Informatie hoeft niet meer te worden aangeleverd volgens de specifieke eisen van de gemeente. Er kan in de voorgenomen situatie beter worden aangesloten bij de informatie zoals deze al beschikbaar is bij de aannemer.
- Wijzigingen later in het bouwproces vereisen geen nieuwe tekeningen en berekeningen voor de gemeente. De kwaliteitsborger controleert of de juiste procedures zijn gevolgd en of het resultaat voldoet aan de kwaliteitseisen.

Met andere woorden, een groot verschil tussen de huidige en voorgenomen situatie is dat in de huidige situatie op enig moment alles op papier tegelijkertijd dient te kloppen, terwijl in de voorgenomen situatie op het niveau van elk te plaatsen onderdeel de kwaliteit kan worden geborgd. Daardoor komt toetsing en toezicht meer in het eigenlijke bouwproces terecht. De genoemde efficiëntievoordelen leiden tot minder kosten in de uitvoering van de regelgeving en verlagen daarmee de regeldruk. De omvang van deze reductie verschilt per individueel geval en is bijvoorbeeld afhankelijk van het gekozen instrument, de expertise van de kwaliteitsborger, mate waarin de initiatiefnemer zelf handelingen moet uitvoeren voor de kwaliteitsborging en de huidige eisen van de betrokken gemeente. De regeldruk verschuift van de administratieve lasten naar de nalevingskosten. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

[12] 'Nulmeting regeldruk bedrijven 2007', Regiegroep Regeldruk, juni 2008.

Regeldrukgevolgen – Aanvraag van een omgevingsvergunning

De gemiddelde administratieve lasten voor het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten is in eerdere regeldrukonderzoeken[13] bepaald op ongeveer € 10.600 voor bedrijven en voor burgers op 8 u en € 3.900[14]. Niet al deze kosten verschuiven van de administratieve lasten naar de nalevingskosten. Alle onderdelen van de vergunning die niet zijn gerelateerd aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit 2012 veranderen namelijk niet.

Geschat wordt dat in de voorgenomen situatie per vergunning circa € 4.200 voor bedrijven en € 1.600 voor burgers gerelateerd is aan de bouwtechnische onderdelen. Alle kosten die hieruit voortkomen verschuiven van de administratieve lasten naar de nalevingskosten. Een deel van deze nalevingskosten vervalt echter weer door de efficiëntievoordelen. Het is niet precies te bepalen welk deel van deze kosten gemiddeld vervallen door de genoemde efficiëntievoordelen.

Op basis van de interviews wordt aangenomen dat op dit punt een efficiëntievoordeel kan worden bereikt van tussen de 15% en de 30%. De respondenten verwachten in eerste instantie een beperkte reductie van de winst, maar naar mate de verschillende actoren in het stelsel meer ervaring krijgen met het systeem zal de efficiencywinst stijgen. Tot hoeveel besparing dit leidt is mede afhankelijk van de uiteindelijke invulling van de instrumenten en het gebruik hiervan in de praktijk. Dit geeft een reductie van tussen de:

- € 192.000 en € 384.000 per jaar voor burgers.
- € 11,7 miljoen en € 23,4 miljoen per jaar voor bedrijven.

De overgebleven nalevingkosten zijn geschat aan de hand van eerdere onderzoeken naar de regeldruk en de interviews uit het huidige onderzoek. Deze kosten zijn hier exclusief de kosten voor de inhuur van de kwaliteitsborger. Die zijn opgenomen in subparagraaf 4.1.3.

De totale nalevingskosten bedragen:

- Voor bedrijven tussen de € 66,0 miljoen en € 54,4 miljoen per jaar.
- Voor burgers tussen de € 1,1 miljoen en € 0,9 miljoen per jaar.

4.1.2 Behandeling van de vergunningaanvraag

Behandeling - Huidige situatie

De gemeente beslist op de aanvraag, nadat deze is overgedragen aan en behandeld door de betrokken ambtenaren, die daartoe:

a) Het bouwplan toetsen aan de bouwtechnische eisen, de bouwverordening, het bestemmingsplan en de welstandseisen.

[13] Met name 'Nadere berekening AL Bouwvergunningvrij bouwen / Besluit omgevingsrecht', Sira Consulting, februari 2009.

[14] Per individuele vergunning variëren deze kosten sterk afhankelijk van de aard en complexiteit van de aanvraag. Voor de vergelijkbaarheid tussen de metingen is het van belang dat de eerder gehanteerde waarden ook hier worden gebruikt.

b) Extern onderzoek en advies vragen, indien nodig. Dit is niet relevant voor de bouwactiviteiten die in het voorgenomen stelsel onder Gevolgklasse 1 komen te vallen, omdat daarvoor geen extern advies nodig is.
c) Een omgevingsvergunning voor het bouwen opstellen en verzenden waarin het project en de activiteiten waarop het betrekking heeft duidelijk worden beschreven, en waaraan de voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op het belang van die activiteit.

Behandeling - Voorgenomen situatie
De gemeente beslist op de aanvraag, nadat deze via gemeentelijk loket of Omgevingsloket online (Olo) is overgedragen aan en behandeld door de betrokken ambtenaren, die daartoe:

a) In het kader van een volledigheidstoets checken of het gekozen instrument is toegelaten en of de gekozen kwaliteitsborger gekwalificeerd is om te werken met het gekozen instrument.
b) Het bouwplan toetsen aan de bouwverordening, welstandseisen en het ruimtelijk kader.
c) Een omgevingsvergunning opstellen waarin het project en de activiteiten waarop het betrekking heeft duidelijk worden beschreven, en waaraan de voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op het belang van die activiteit.

Behandeling – Wat wijzigt er?
Bij de behandeling van de vergunningaanvraag toetst de gemeente niet langer of het aannemelijk is dat aan bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. In plaats daarvan 'checkt' de gemeente of het gekozen instrument en de kwaliteitsborger kloppen. Op basis van interviews is aangenomen dat de invulling hiervan waarschijnlijk zo is dat het aanvraagsysteem de juistheid van de ingevulde gegevens controleert; is dit niet zo, dan krijgt de aanvrager zijn aanvraag automatisch terug van het systeem. Dit vergt een eenmalige investering in een koppeling tussen het Olo en het register met instrumenten en kwaliteitsborgers. De handelingen die dit van de gemeente vereist zijn beperkt. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

Regeldrukgevolgen – Behandeling van de vergunningaanvraag

De veranderingen in de werkzaamheden van de gemeenten leveren netto een reductie op van de benodigde tijdsbesteding voor de beoordeling van de vergunningaanvragen. Deze reductie neemt toe naarmate de aanvragen complexere bouwactiviteiten betreffen. Op basis van het onderzoek van VBWTN en de interviews in het onderliggende onderzoek is de reductie voor gemeenten geschat op:

- 7 - 10 uur voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 1.
- 45 - 60 uur voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 2.
- 200 - 275 uur voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 3.

Voor elke gevolgklasse is een uurtarief berekend uitgaande van de verhoudingen tussen de inzet van interne vergunningverleners en toezichthouders en de inzet van externen. Dit geeft dit een reductie van de bestuurlijke lasten tussen de:

- € 5,3 miljoen en € 7,6 miljoen per jaar voor gevolgklasse 1 (7 – 10 uur x

€ 73/uur x 10.400 aanvragen)

- € 36,8 miljoen en € 49,1 miljoen per jaar voor gevolgklasse 2 (45 – 60 uur x € 94/uur x 8.700 aanvragen)
- € 4,0 miljoen en € 5,4 miljoen per jaar voor gevolgklasse 3 (200 – 275 uur x € 99/uur x 200 aanvragen)

De totale reductie van de bestuurlijke lasten door het vervallen van de bouwtechnische toetsing van omgevingsvergunningen voor bouw, inclusief toezicht, bedraagt tussen de circa € 46,1 miljoen en € 62,1 miljoen per jaar.

4.1.3 Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk

(Ver)bouw - Huidige situatie
Na de vergunningverlening van het project en de activiteiten waarop het betrekking heeft, start de (ver)bouw. Tijdens de bouw:

a) Houdt de gemeente toezicht op de uitvoering van bouwwerkzaamheden, de veiligheid van derden gedurende de bouw en op de nader in te dienen stukken als bewijs dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit 2012.

b) Levert de initiatiefnemer (vergunninghouder) aanvullende documenten aan ter voldoening aan aanvullende voorwaarden in de vergunning. In de regel wordt een vergunning verleend op basis van een algemene aanvraag onder de aanvullende voorwaarde dat diverse stukken later worden geleverd, zoals een EPC-berekening, daglichtberekening en/of constructieberekening.

(Ver)bouw - Voorgenomen situatie
Na de vergunningverlening van het project en de activiteiten waarop het betrekking heeft, start de (ver)bouw. Tijdens de bouw:

a) Past de kwaliteitsborger een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging toe. Dit gebeurt volgens de in het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging beschreven werkwijze. Dit betekent dat hij op de bouwplaats informatie (laat) verzamelen over de wijze waarop de belangrijkste onderdelen van de bouw worden uitgevoerd. Voor de start van de bouw heeft hij aan de hand van een (geautomatiseerde) risicoanalyse bepaald welke onderdelen van de bouw moeten worden vastgelegd om de kwaliteit te kunnen borgen.

b) Houdt de gemeente toezicht op de uitvoering van bouwwerkzaamheden, met uitzondering van de bouwtechnische aspecten, en op de veiligheid van derden gedurende de bouw.

(Ver)bouw – Wat wijzigt er?
De gemeente houdt niet langer toezicht op naleving van bouwtechnische voorschriften en vraagt hiertoe ook geen gegevens en informatie meer op. In plaats daarvan past de door de initiatiefnemer gecontracteerde kwaliteitsborger het instrument voor kwaliteitsborging toe tijdens het bouwproces. De respondenten verwachten dat de werkzaamheden inhoudelijk niet eens zozeer wijzigen, maar dat zij doeltreffender en efficiënter worden verricht. Dit vergt echter wel ervaring met het goed toepassen van het nieuwe stelsel. Het zal daarom enige tijd duren totdat deze effecten ook merkbaar worden.

Respondenten geven aan dat kwaliteitsborging in de voorgenomen situatie het mogelijk maakt om risicogestuurde toetsing en toezicht toe te passen. De markt pleegt dan in feite een soort van aannemelijkheidstoets zoals de gemeente die in de huidige situatie ook doet. Afhankelijk van de uitkomst van de risicoanalyse, bepaalt de kwaliteitsborger de door hem te verrichten werkzaamheden. De wijze waarop een marktpartij de vergoeding berekent die zij vraagt voor de door haar verrichte werkzaamheden verschilt van de wijze waarop de gemeente dit doet. De gemeente neemt dikwijls een percentage van de bouwsom, terwijl de vergoeding die een marktpartij vraagt naar verwachting is gekoppeld aan de daadwerkelijk verrichte werkzaamheden. Aangezien de risicoanalyse uitwijst hoe wordt geborgd, zullen voor bijvoorbeeld eenvoudige bouwwerken de werkzaamheden relatief beperkt zijn en de navenante vergoeding ook. Een aanvullend merkbaar gevolg hiervan is dat de kosten voor de kwaliteitsborging van bijvoorbeeld seriematige (ver)bouw zullen dalen ten opzichte van de huidige situatie. Dit komt omdat de meerkosten die worden gemaakt en de meer-inspanning die wordt verricht, marginaliseren wanneer het aantal dezelfde te borgen bouwwerken toeneemt.

Men moet volgens betrokken respondenten denken aan prijzen van rond de €2.400 voor toetsing en toezicht op de bouw van een eengezinswoning. Sec de toetsing op Bouwbesluit 2012 is dan een derde van dit bedrag. Voor de kleinere, eenvoudiger bouwwerken en bouwsommen (tot €150.000), zullen de kosten voor kwaliteitsborging uitvallen tussen de €150 en €1.200. Hierin zijn alle kosten die de kwaliteitsborger maakt (inclusief overhead) meegenomen. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

Regeldrukgevolgen – Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk

De gevolgen voor de regeldruk, voor zover deze zijn gekoppeld aan het aanleveren van gegevens ten behoeve van de vergunning en het toezicht hierop, zijn meegenomen in de vorige paragraaf bij de vergunningaanvraag en –behandeling.

De werkzaamheden van de kwaliteitsborger leiden tot kosten die, eventueel via een aannemer, in rekening worden gebracht bij de initiatiefnemer. Deze kosten behoren tot de nalevingskosten. Omvang van deze kosten is afhankelijk van de complexiteit van de bouwactiviteiten. Een deel van deze kosten valt onder de bedrijfseigen kosten. Dit wordt in dit kader nader toegelicht.

Berekening regeldrukeffecten

Voor het bepalen van deze kosten is gebruik gemaakt van verschillende gegevens van organisaties die nu al met kwaliteitsborging in de bouw werken en zij die zich daar op aan het voorbereiden zijn. Uit deze gegevensverzameling blijkt dat veel instrumenten breder zullen kijken dan puur alleen de eisen uit het Bouwbesluit 2012 en daarmee ook duurder zullen zijn dan wanneer alleen wordt getoetst op bouwtechnische voorschriften. In de interviews is expliciet aandacht besteed aan het achterhalen van de kosten die specifiek voortkomen uit de eisen zoals nu gesteld in het wetsvoorstel zonder andere onderwerpen.

De regeldruktoename is als volgt berekend:

- Gevolgklasse 1: De gemiddelde kosten worden per vergunning geschat op ongeveer tussen de € 500 en € 900. Voor 10.400 vergunningen per jaar, waarvan 9.600 voor bedrijven, komen de nalevingskosten voor bedrijven uit

tussen de circa € 4,80 miljoen en € 8,64 miljoen per jaar. Voor burgers bedragen de extra nalevingskosten tussen de circa € 0,4 miljoen en € 0,72 miljoen per jaar.

- Gevolgklasse 2: De gemiddelde kosten worden per vergunning geschat op tussen de circa € 2.500 en € 4.000. Voor 8.700 vergunningen per jaar komen de nalevingskosten voor bedrijven op tussen de circa € 21,75 miljoen en € 34,80 miljoen per jaar.
- Gevolgklasse 3: De kosten voor de kwaliteitsborger worden geschat op enkele tienden procent van de totale bouwsom. De gemiddelde kosten worden per vergunning geschat op een bedrag tussen de € 100.000 en € 200.000. Voor 200 vergunningen per jaar komen de nalevingskosten voor bedrijven op tussen de circa € 20 miljoen en € 40 miljoen per jaar.

Bedrijfseigen kosten

Met name bij complexere bouwwerken merken bedrijven in de praktijk deze extra kosten niet volledig omdat al externe kwaliteitsborging wordt toegepast. Dit gebeurt nu echter niet op basis van verplichtingen uit regelgeving. Hierdoor komen deze kosten nu onder de definitie van regeldruk waar deze dat eerst niet waren.

Op basis van deze bevinding is nader onderzoek uitgevoerd naar de mate waarin deze kosten tot de bedrijfseigen kosten behoren en daardoor niet tot de nalevingskosten worden gerekend. De vraag hierbij is in welke mate bedrijven deze werkzaamheden ook zouden uitvoeren zonder regelgeving van de overheid.

Bedrijven geven hierbij aan dat de manier waarop het wetsvoorstel de kwaliteitsborging wil regelen veel verder gaat dan de wijze waarop dit nu wordt uitgevoerd. Het betreft ook slechts een klein deel van de bedrijven dat echt uit zichzelf de borging van de kwaliteit organiseert. De respondenten geven hierbij aan dat als bedrijven dat wel zouden doen het wetsvoorstel ook niet nodig zou zijn.

Op basis van het bovenstaande is duidelijk dat een klein deel van de nalevingskosten onder de bedrijfseigen kosten valt. Dit wordt geschat op:

- 5% voor gevolgklasse 1
- tussen 15% en 20% voor gevolgklasse 2
- tussen 25% en 50% voor gevolgklasse 3.

Hiermee komen de jaarlijkse nalevingskosten naar schatting op:

- tussen € 0,38 miljoen en € 0,68 miljoen voor burgers in gevolgklasse 1.
- tussen € 4,56 miljoen en € 8,21 miljoen voor bedrijven in gevolgklasse 1.
- tussen € 17,40 miljoen en € 29,58 miljoen voor bedrijven in gevolgklasse 2.
- tussen € 10,00 miljoen en € 30,00 miljoen voor bedrijven in gevolgklasse 3.

Totaal effect

De totale kosten voor de werkzaamheden van de kwaliteitsborgers worden geschat op een bedrag tussen de € 32,34 miljoen en € 68,47 miljoen per jaar.

De overheid als initiatiefnemer

Bouwwerkzaamheden van de overheid worden meestal uitgevoerd door bedrijven. Hiervoor wordt vaak gebruik gemaakt van een aanbestedingsprocedure. Hierdoor worden alle kosten die het bedrijf maakt voor de bouw, inclusief de kwaliteitsborging en vergunningverlening, verhaald op de overheid en zijn deze kosten dus bestuurlijke lasten.

Er zijn geen cijfers bekend van het totaal aantal bouwvergunningen dat in opdracht van gemeenten, provincies, waterschappen en de Rijksoverheid (met name Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf) worden aangevraagd. Op basis van cijfers van het CBS en navraag bij enkele deskundigen wordt geschat dat voor het jaar 2007[15] dat circa 700 bouwvergunningen zijn aangevraagd namens de overheid. Hiervan vallen naar schatting 500 aanvragen onder gevolgklasse 2 en de overige 200 in gevolgklasse 3. Deze laatste categorie betreft met name grond-, weg- en waterbouw.

De overheid stelt in haar aanbestedingen vaak al een vorm van externe kwaliteitsborging verplicht. Het huidige wetsvoorstel gaat echter wel verder dan deze eisen met name door de eisen rond het gebruik van toegelaten instrumenten, de certificering van kwaliteitsborgers en de mate waarin gegevens aantoonbaar moeten worden vastgelegd in, bijvoorbeeld, het dossier. Hierdoor zijn de extra kosten die bij de overheden in rekening wordt gebracht lager dan is berekend als lasteneffecten voor bedrijven en burgers. Daarnaast geldt nog wel dat de voordelen van het minder hoeven aanleveren van gegevens bij de vergunnningaanvraag blijft gelden. In het onderstaande kader is het geschatte effect op de bestuurlijke lasten weergegeven.

Regeldrukgevolgen – Overheid als initiatiefnemer

Voor het berekenen van de effecten op de bestuurlijke lasten voor situaties waarbij de overheid initiatiefnemer is, is aangesloten bij de effecten voor bedrijven en burgers in vergelijkbare situaties. Alle organisatorische en economische effecten zijn hierbij niet meegenomen. Dit geeft de volgende effecten:

- Efficiëntere werkwijze bij de aanvraag en daardoor minder aanlevering van gegevens. Omdat de gemiddelde aanvraag met de overheid als initiatiefnemer omvangrijker en complexer is dan een gemiddelde aanvraag van bedrijven en burgers, zijn ook de voordelen voor de lasten groter. Voor gevolgklasse 2 wordt dit geschat op ongeveer € 8.000 per aanvraag en voor gevolgklasse 3 op €30.000 per aanvraag.
- In het verlengde hiervan is er, net als bij bedrijven en burgers, ook voordeel in de behandeling van de aanvraag. Ook dit valt onder de bestuurlijke lasten. Dit scheelt net als bij vergunningen voor bedrijven 45 - 60 uur voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 2 en 200 - 275 uur voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 3. Oftewel tussen de € 4.230 en € 5.640 per vergunning in gevolgklasse 2 en tussen de € 19.800 en € 27.225 voor gevolgklasse 3.
- Iets hogere kosten voor de eisen aan de kwaliteitsborging. Deze kosten worden nu, met name voor gevolgklasse 3, deels al verplicht gemaakt door de eisen in de aanbestedingen. De meerkosten worden geschat op tussen de €1.500 tot € 2.500 voor gevolgklasse 2 en € 40.000 tot € 120.000 voor ge-

[15] Op basis van CBS Statline (Bouwvergunningen utiliteitsbouw voor Overheid en woningcorporaties) plus een inschatting van de GWW-activiteiten. Gekozen is voor het jaar 2007 om aan te kunnen sluiten bij de berekeningen voor de lasten van bedrijven en burger.

volgklasse 3.

Dit geeft de volgende berekening van de effecten op de bestuurlijke lasten:

- Gevolgklasse 2: De gemiddelde nettoreductie van de kosten worden per vergunning geschat op tussen de circa € 9.730 en € 12.1400. Voor 500 vergunningen per jaar komen de bestuurlijke lasten tussen de ongeveer € 4,87 miljoen en € 6,07 miljoen per jaar lager uit.
- Gevolgklasse 3: De gemiddelde netto verandering van de kosten worden per vergunning geschat op tussen een reductie van circa € 17.725 en een toename van € 70.200. Voor 200 vergunningen per jaar kennen de bestuurlijke lasten tussen een bandbreedte tussen een reductie van circa € 3,45 miljoen en een toename van € 14,04 miljoen per jaar.

Het totale netto-effect op de bestuurlijke lasten ligt tussen en een reductie van circa € 9,52 miljoen en een toename van circa € 9,18 miljoen per jaar voor overheden.

4.1.4 De oplevering van het bouwwerk, gereedmelding en ingebruikname

Gereed - Huidige situatie
Na oplevering en gereedmelding van het bouwwerk, wordt het in gebruik genomen.

Gereed - Voorgenomen situatie
De kwaliteitsborger geeft bij de oplevering van het bouwwerk een verklaring af aan de vergunninghouder, waarin hij verklaart dat hij de kwaliteitsborging heeft uitgevoerd conform de werkwijze van het toegelaten instrument, dat hij gerechtigd is dit instrument als kwaliteitsborger toe te passen en dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Er komt alleen een verklaring als het bouwwerk voldoet aan bouwtechnische voorschriften. Als er iets mis is, dan meldt de kwaliteitsborger dit aan de opdrachtgever. Er komt geen verklaring tot de fout is hersteld en het bouwwerk voldoet aan bouwtechnische voorschriften. Bij gereedmelding bekijkt de gemeente of de verklaring van de kwaliteitsborger aanwezig is.

Voor de gemeente zijn bepaalde gegevens en bescheiden minimaal nodig om adequate invulling te kunnen geven aan het toezicht op de bestaande voorraad. Hiertoe wordt een dossier ontwikkeld dat 'as built' gegevens bevat over hoe het bouwwerk is opgeleverd. In opdracht van BZK hebben Ligthart Advies en Next Step Management een onderzoek uitgevoerd naar de informatiebehoefte van het bevoegd gezag bij het toezicht op bestaande bouwwerken. Hieruit volgt dat voor regulier toezicht op bestaande bouwwerken niet meer nodig is dan plattegronden met daarop aangegeven de gebruiksfuncties, zoals het bouwwerk is gerealiseerd. Voor nader onderzoek in verband met een vermoeden van afwijking van de bouwregelgeving door eigen waarneming, een klacht of repressief toezicht dient een deel van de gegevens als opgenomen in de Mor 2.2 aanwezig te zijn. Ligthart adviseert dat de benodigde gegevens bij voorkeur digitaal aanwezig zouden moeten zijn en zouden moeten worden geregistreerd in een op te zetten centrale database.

Gereed – Wat wijzigt er?
De kwaliteitsborger geeft een verklaring af dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Daarnaast wordt een dossier ontwikkeld dat 'as built' gegevens bevat over hoe het bouwwerk is gebouwd.

De intensiteit van toetsing en toezicht is naar verwachting van hetzelfde niveau als in de huidige situatie; het verschil is dat de verplichting om geleverde kwaliteit aan te tonen in de huidige situatie niet bestaat. Wat dat betreft is de aannemelijkheidstoets die de gemeente in de huidige situatie geacht wordt te doen, een veel smaller en minder duidelijk omlijnd instrument dan de aantoonplicht van geleverde kwaliteit in de voorgenomen situatie. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

Regeldrukgevolgen – Oplevering, gereedmelding en ingebruikname

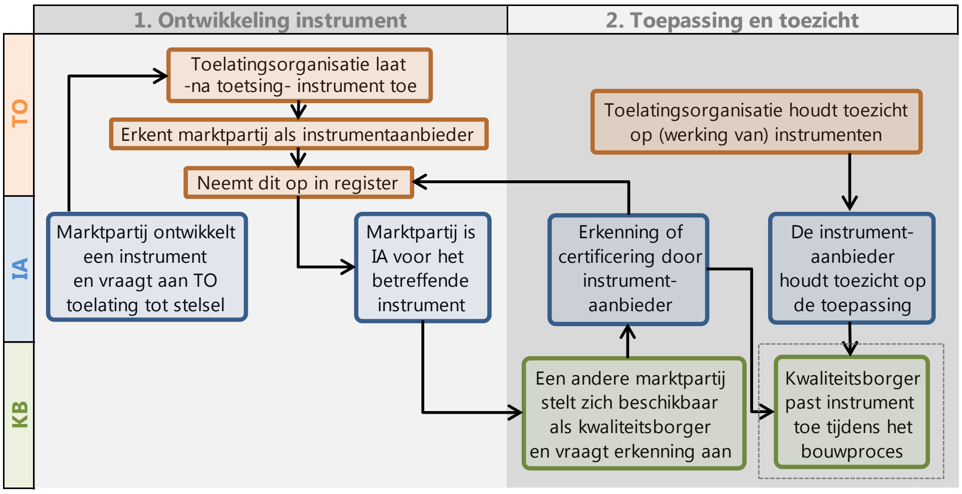
De kosten voor de werkzaamheden van de kwaliteitsborger zijn meegenomen bij de kosten van de kwaliteitsborger, zie hiervoor paragraaf 4.1.3. Om dubbeltelling te voorkomen, zijn deze hier niet nogmaals opgenomen.

Ook voor de vergunninghouder en de gemeenten zijn er handelingen noodzakelijk die volgen uit deze wijziging. De vergunninghouder dient te beschikken over het 'as built' dossier. Dat stelt hij in de praktijk niet zelf op maar kan bijvoorbeeld worden samengesteld door de kwaliteitsborger die de meeste informatie toch al tot zijn beschikking heeft, of bijvoorbeeld door de aannemer. Daarnaast zal de gemeente van elk dossier de gegevens moeten ontvangen die zij direct beschikbaar moet hebben. Voor beide partijen wordt aangenomen dat zij gemiddeld per dossier 30 minuten nodig hebben voor het in ontvangst nemen, controleren en archiveren van een dossier. Dit betreft op jaar basis 19.300 dossiers. Dit geeft de volgende structurele toename van de regeldruk:

- € 416.250 per jaar voor de administratieve lasten voor bedrijven.
- € 6.000 per jaar voor de administratieve lasten van burgers.
- € 798.400 per jaar voor de bestuurlijke lasten van gemeenten.

4.2 Instrumenten voor kwaliteitsborging

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de markt zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteitsborging in de bouw. Hiertoe ontwikkelen marktpartijen instrumenten. Een gerechtigde kwaliteitsborger past tijdens het bouwproces een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging toe conform de eisen van het instrument. Het ontwikkelen en aanbieden van een instrument voor kwaliteitsborging en het toezicht geschiedt in de voorgenomen situatie als volgt.



Figuur 5. Werkwijze ontwikkeling en aanbieding instrument en toezicht in de voorgenomen situatie

N.B. De stap Kwaliteitsborger past instrument toe is reeds aan bod gekomen bij de bespreking van het bouwproces, waar dit immers een onderdeel van is.

4.2.1 Ontwikkeling instrument

Een marktpartij ontwikkelt een instrument voor kwaliteitsborging voor het bouwen en vraagt de toelatingsorganisatie (een in het leven te roepen ZBO) dit instrument toe te laten tot het stelsel. Wanneer het instrument is toegelaten, is de betreffende marktpartij de instrumentaanbieder voor dat instrument. Dit wordt opgenomen in het register, dat in beheer is bij de toelatingsorganisatie.

Op basis van het onderzoek is duidelijk geworden dat naar verwachting voor 10 instrumenten toelating zal worden aangevraagd bij de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Deze 10 instrumenten zijn niet allen geschikt voor alle typen bouwactiviteiten. Een deel zal zich meer richten op woningbouw terwijl andere instrumenten bijvoorbeeld juist meer op infrastructurele bouwwerken zijn gericht. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

Regeldrukgevolgen – ontwikkeling instrument

Eenmalige effecten

De ontwikkeling van de instrumenten geeft eenmalige regeldruk. Omdat de informatie over de te ontwikkelen instrumenten moet worden aangeleverd aan de overheid, de toelatingsorganisatie, vallen deze kosten onder de administratieve lasten. In de berekening is alleen uitgegaan van administratieve lasten voor be-

drijven. Hoewel het in theorie mogelijk is dat burgerorganisaties ook een instrument ontwikkelen, is op basis van het onderzoek aangenomen dat dit naar verwachting niet of slechts zeer incidenteel zal voorkomen. Eventueel kunnen bedrijven zich organiseren om een instrument te beheren. Omdat deze organisatie dan voortkomt uit het bedrijfsleven, worden de kosten tot de regeldruk voor bedrijven gerekend.

De schattingen van de kosten voor het ontwikkelen van een instrument lopen erg uiteen. Dit komt onder andere doordat de te ontwikkelen instrumenten vaak al bestaan en in meer of mindere mate uitwerking nodig hebben om te kunnen worden toegelaten. De administratieve lasten zijn geschat op €30.000 per instrument voor de ontwikkeling van het analysemodel, het vastleggen van de procedures en het indienen van het instrument voor toelating. Voor de verdere operationalisering, zoals ICT en inwerken van medewerkers, wordt nog eens circa € 50.000 per instrument verwacht aan eenmalige nalevingskosten.

De totale eenmalige regeldruk voor bedrijven wordt hiermee geschat op ongeveer € 300.000 aan administratieve lasten en € 500.000 aan nalevingskosten.

Structurele effecten

Naast de eenmalige regeldruk hebben de instrumenten ook te maken met enkele structurele kostenposten die tot de regeldruk behoren. Dit zijn:

1) De ontwikkeling en toelating van nieuwe instrumenten. Nadat de eerste instrumenten zijn toegelaten kan het zijn dat op termijn nieuwe instrumenten worden ontwikkeld en toegelaten. Op basis van de interviews wordt aangenomen dat dit ten hoogste eens in de 5 jaar zal voorkomen. Uitgaande van vergelijkbare ontwikkelkosten, komende de structurele administratieve lasten neer op € 6.000 per jaar voor bedrijven en de nalevingskosten op € 10.000 per jaar voor bedrijven.

2) Het up-to-date houden van de instrumenten. De bouwregelgeving wijzigt regelmatig waardoor het up-to-date houden van de instrumenten ook regelmatig moet plaats vinden. Op basis van de interviews is aangenomen dat dit jaarlijks € 5.000 per instrument kost. Dit geeft totale jaarlijkse nalevingskosten van € 50.000 voor bedrijven.

   Aangenomen wordt dat deze posten direct worden verwerkt in de tarieven die de instrumentbeheerders opleggen aan de kwaliteitsborgers. Hiermee zijn deze kosten al meegenomen in de kosten van de inhuur van kwaliteitsborgers.

4.2.2 Erkenning of certificering van kwaliteitsborgers

Nadat de instrumenten zijn toegelaten, dienen kwaliteitsborgers zich te laten erkennen of certificeren per instrument. Voor sommige bestaande systemen, zoals TIS, bestaan al certificeringssystematieken waarbij kan worden aangesloten. Dit betekent dat organisaties en/of personen binnen die organisaties die zich als kwaliteitsborger willen inzetten, zich moeten laten erkennen of certificeren. Wat deze erkenning of certificering precies inhoudt, zal per instrument verschillen.

Op basis van het onderzoek wordt verwacht dat initieel enkele honderden bedrijven zich zullen melden voor erkenning of certificering. Voor de berekening is uitgegaan van in

totaal circa 500 bedrijven die een erkenning of certificering aanvragen. Dit is als volgt verdeeld:

- Circa 380 bedrijven zullen een erkenning aanvragen voor een instrument voor gevolgklasse 1. De inhoud van de aanvraag verschilt per instrument. Deze aanvraag betreft bijvoorbeeld een eigen verklaring van de persoon die deze rol binnen een bedrijf op zich neemt. Daarnaast zal het goed gebruiken van het instrument wel moeten worden geborgd binnen de organisatie.
- Circa 100 bedrijven zullen een erkenning of certificering aanvragen voor een instrument voor gevolgklasse 2. Voor het verkrijgen van een certificering zullen de aanvragers de noodzakelijke procedures moeten vastleggen en vindt een audit plaats door de erkennende of certificerende instantie.
- Circa 20 bedrijven zullen een erkenning of certificering aanvragen voor een instrument voor gevolgklasse 3. Voor het verkrijgen van een certificering zullen de aanvragers de noodzakelijke procedures moeten vastleggen en vindt een audit plaats door de erkennende of certificerende instantie.

Wanneer de instrumentaanbieder de kwaliteitsborger heeft erkend of gecertificeerd, voert de toelatingsorganisatie de kwaliteitsborger (op verzoek van de instrumentaanbieder) op in het register. De kwaliteitsborger is nu gerechtigd om de bouwtechnische kwaliteit te borgen. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

Regeldrukgevolgen – erkenning of certificering van kwaliteitsborgers

Eenmalige effecten

De erkenning of certificering van de eerste kwaliteitsborgers levert eenmalige regeldruk op. Dit betreft administratieve lasten omdat de erkenning of certificering uiteindelijk bij de overheid wordt geregistreerd.

Op basis van de interviews en eerdere onderzoeken zijn de tijdsbestedingen voor het aanvragen van de erkenning of certificering, inclusief de aanpassingen van de interne organisatie, als volgt ingeschat:

- 380 bedrijven x 24 manuur voor een erkenning voor gevolgklasse 1.
- 100 bedrijven x 60 manuur voor een certificering voor gevolgklasse 2.
- 20 bedrijven x 320 manuur voor een certificering voor gevolgklasse 3.

Uitgaande van een gemiddeld uurtarief[16] van € 45 geeft dit de volgende eenmalige nalevingskosten:

- € 410.400 voor gevolgklasse 1.
- € 270.000 voor gevolgklasse 2.
- € 288.000 voor gevolgklasse 3.

De totale eenmalige regeldruk komt hiermee op € 968.400 aan administratieve

[16] Tarief hoog opgeleide kenniswerkers, Bijlage V, 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, 2008.

lasten voor bedrijven. Met name voor een deel van de kwaliteitsborgers in gevolgklasse 3 zijn deze kosten niet merkbaar omdat zij reeds een certificeringssystematiek kennen die naar verwachting ook voldoet aan de eisen van de nieuwe wet. De respondenten van het onderzoek gaven echter niet aan dat deze ontwikkeling volledig is toe te kennen aan de markt. Daarom zijn deze kosten wel meegenomen als regeldruk en niet gecategoriseerd als bedrijfseigen kosten.

Structurele effecten

De structurele lasten komen voort uit:

- Nieuwe aanvragen voor erkenningen en certificering.
- Jaarlijkse afdracht voor instrumentbeheerders aan de toelatingsorganisatie.
- Jaarlijkse afdracht van kwaliteitsborgers aan de instrumentbeheerders en eventueel nog separaat aan de toelatingsorganisatie om in het register ingeschreven te blijven.

De kosten voor de jaarlijkse afdrachten van de instrumentbeheerders en kwaliteitsborgers worden direct verrekend in de tarieven die de kwaliteitsborgers in rekening brengen voor hun diensten. Deze zijn reeds meegenomen in paragraaf 4.1.3. Om dubbeltelling te voorkomen, zijn deze niet nogmaals opgenomen.

Het is onduidelijk in welke mate nieuwe organisaties zich door de jaren heen aanmelden. Voor de berekening is uitgegaan van een verloop van 10%. Hiermee komt de structurele toename van de nalevingskosten voor bedrijven op 10% van de eenmalige lasten: € 0,1 miljoen per jaar.

4.2.3 Aanbieden instrumenten en toezicht

Tijdens de bouw past de kwaliteitsborger het instrument voor kwaliteitsborging toe. Hierop houdt de instrumentaanbieder toezicht. Dit gebeurt niet noodzakelijkerwijs bij elke bouwactiviteit. Toezicht op de toepassing van het instrument in bijvoorbeeld grote, projectmatige bouw is naar verwachting steekproefsgewijs.

Daarnaast houdt de toelatingsorganisatie toezicht op het gehele stelsel en controleert steekproefsgewijs of bouwwerken die zijn (ver)bouwd binnen het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voldoen aan de wettelijke eisen. Dit om de correcte werking van instrumenten te verifiëren.

Regeldrukgevolgen – aanbieden instrumenten en toezicht

De kosten die de instrumentbeheerders hebben omdat zij toezicht uitvoeren bij kwaliteitsbeheerders en toezicht genieten van de toelatingsorganisatie, worden verrekend in de tarieven die de kwaliteitsborgers moeten betalen om het instrument te mogen gebruiken. De kwaliteitsborgers nemen deze kosten vervolgens weer op in de kosten die ze rekenen voor hun diensten. Deze kosten zijn reeds opgenomen in paragraaf 4.1.3.

Om dubbeltelling te voorkomen zijn deze kosten hier niet nog eens opgenomen.

4.2.4 Kennisname en ervaring tijdens de eerste jaren

Bedrijven die te maken hebben met deze regelgeving zullen zich op de hoogte moeten stellen van deze veranderingen om hun werk op een goede wijze uit te kunnen voeren. Dit betreft bedrijven die een rol overwegen als instrumentaanbieder of kwaliteitsborger, maar ook alle bedrijven die zich bezighouden met (de organisatie van) bouwwerkzaamheden. Dit omdat zij zich in ieder geval eenmaal moeten vergewissen van de stelselwijziging.

De eerste jaren zijn de kosten van het nieuwe stelsel naar verwachting hoger dan verwoord in dit onderzoek. Het nieuwe stelsel vergt namelijk enige mate van ervaring van de verschillende stakeholders om op een goede manier hiermee om te kunnen gaan. Tijdens dit leerproces, wat zeker enkele jaren kan duren, zijn de kosten voor de diverse partijen hoger door de extra benodigde tijdsbesteding. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

Regeldrukgevolgen – Kennisname

Kennisname is een eenmalige nalevingkost. Voor die organisaties die een rol als instrumentaanbieder of kwaliteitsborger overwegen is deze kennisname zeer belangrijk. Het kost naar verwachting voor deze organisaties een dag om de juiste gevolgen van het wetsvoorstel te bepalen. Hierbij is er wel vanuit gegaan dat hiervoor voldoende informatie beschikbaar is om hen hierbij te helpen.

Naar schatting 11.000 organisaties zullen deze uitgebreide kennisname nodig hebben. Dit betreft alle ruim 500 organisaties die als kwaliteitsborger en instrumentbeheerder gaan optreden en circa 10.500 (overige) (bouw)bedrijven die met enige regelmaat te maken hebben met het aanvragen van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten. Dit geeft een eenmalige nalevingskost van circa € 3,96 miljoen. (11.000 x 8 x 45/uur).

5 De privaatrechtelijke positie van de initiatiefnemer

Naast de hierboven beschreven wijzigingen in het bouwproces en de kwaliteitsborging tijdens de bouw, wordt de positie van de initiatiefnemer (ook wel genoemd: bouwconsument of opdrachtgever) verbeterd door middel van enkele aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek (BW) ten aanzien van:

- de aansprakelijkheid van de aannemer voor verborgen gebreken;
- het opschortingsrecht van de opdrachtgever;
- de introductie van een informatieplicht van de aannemer.

Deze verplichtingen en de wijzigingen ten aanzien daarvan zijn in dit hoofdstuk omschreven. Voor elke verplichting zijn zowel de huidige als de voorgenomen situatie toegelicht.

5.1 Aansprakelijkheid van de aannemer

Aansprakelijkheid - Huidige situatie
In de bouw gelden bijzondere regels als het gaat om aansprakelijkheid voor gebreken. Bij de koop van een nieuwbouwwoning, –kantoor of -bedrijfsgebouw wordt in de meeste gevallen geen koopovereenkomst, maar een (koop- en) aanneemovereenkomst gesloten. Het Burgerlijk Wetboek bepaalt in welke gevallen de aannemer aansprakelijk is voor gebreken die na de oplevering aan het licht komen. De aannemer is vanaf het moment van oplevering alleen aansprakelijk voor zogenoemde verborgen gebreken: gebreken die de opdrachtgever op het tijdstip van oplevering redelijkerwijs niet had kunnen ontdekken. Hiermee wordt ten gunste van de aannemer afgeweken van de algemene regel van het BW dat iedere tekortkoming in de nakoming van een verbintenis de schuldenaar verplicht de schade die de schuldeiser daardoor lijdt, te vergoeden, tenzij die tekortkoming niet aan de schuldenaar kan worden toegerekend. Hiermee is in de huidige situatie de aansprakelijkheid van de aannemer van bouwwerken sterk ingeperkt.

Aansprakelijkheid - Voorgenomen situatie
In het wetsvoorstel wordt voorgesteld voor de aanneming van bouwwerken een verborgen gebrek te definiëren als een gebrek dat niet bij de oplevering van het opgeleverde bouwwerk is ontdekt. Hiermee wordt het begrip verborgen gebrek eenduidig geformuleerd. Als bewijs van wat bij de oplevering aan gebreken is ontdekt, kan het procesverbaal van oplevering dienen. Anders dan in de huidige situatie wordt de aannemer na de oplevering aansprakelijk voor gebreken die op het moment van oplevering niet zijn ontdekt, voor zover deze aan hem zijn toe te rekenen. Een sterke juridische positie van de opdrachtgever is een goede prikkel voor de aannemer om kwaliteit te leveren. Voorgesteld wordt deze bepaling dwingendrechtelijk te formuleren voor de particuliere opdrachtgever en dat ten aanzien van zakelijke opdrachtgever hiervan alleen uitdrukkelijk bij overeenkomst kan worden afgeweken.

Regeldrukgevolgen – aansprakelijkheid van de aannemer

Deze regelgeving veroorzaakt zowel in de huidige als in de voorgenomen situatie geen regeldruk. Indien van deze regeling gebruik moet worden gemaakt, is er sprake van gebrekkige naleving door de aannemer. Omdat de regeldrukmethodiek uitgaat van 100% naleving, valt dit buiten de methodiek.

5.2 Het opschortingsrecht van de opdrachtgever

Opschortingsrecht - Huidige situatie

Het BW (art. 7:768) kent een bijzonder opschortingsrecht: de zogenoemde 5% regeling. Op grond van deze regeling mag 5% van de koop- en aanneemsom bij de notaris in depot worden gestort. De opdrachtgever kan, zonder dat hij hoeft aan te tonen dat de aannemer zijn werkzaamheden niet naar behoren heeft uitgevoerd en met behoud van zijn recht op oplevering, maximaal 5 % van de aanneemsom inhouden op de laatste termijn of laatste termijnen en dit bedrag in depot storten bij een notaris, in plaats van dit aan de aannemer te betalen. De notaris brengt het bedrag drie maanden na oplevering in de macht van de aannemer. Deze termijn van drie maanden is de zogeheten wettelijke onderhoudstermijn. De notaris houdt het geld ook na de periode van drie maanden in depot als de opdrachtgever heeft aangegeven dat hij van zijn opschortingsrecht gebruik wenst te maken. In dat geval dient de opdrachtgever aan de notaris mee te delen tot welk bedrag het depot moet worden gehandhaafd. De notaris brengt het bedrag in de macht van de aannemer als de opdrachtgever daarin toestemt, als de aannemer vervangende zekerheid stelt of als bij een uitspraak die partijen bindt, is beslist dat een depot niet of niet langer gerechtvaardigd is. De 5% regeling geldt voor alle gebreken die zich voordoen binnen die drie maanden na de oplevering.

Hoewel ook deze artikelen net als het voorgaande punt gerelateerd zijn aan gebrekkige naleving, zijn deze handelingen wel regeldruk. Het gebruik van het opschortingsrecht vindt namelijk al plaats voordat kan worden vastgesteld of de aannemer aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Omdat de handelingen geen informatie richting de overheid bevatten, vallen al deze lasten onder de nalevingkosten.

Opschortingsrecht - Voorgenomen situatie

Voorgesteld is dat de opdrachtgever door de aannemer na de oplevering expliciet wordt gewezen op de mogelijkheid van zijn opschortingsrecht. Hij dient daartoe de opdrachtgever schriftelijk in de gelegenheid te stellen zich uit te spreken over de vraag of hij het depot wil handhaven en daarvan een afschrift aan de notaris te sturen. Het ligt voor de hand dat de aannemer daarbij tevens aangeeft wanneer de onderhoudstermijn naar zijn oordeel is gestart. Gekozen is voor een termijn van één á twee maanden vóór het verstrijken van de onderhoudstermijn. De opdrachtgever krijgt daarmee voldoende gelegenheid om de nieuw opgeleverde woning te verkennen en eventuele gebreken tijdig bij de aannemer aan te kaarten. Verder komt hiermee voor alle partijen duidelijkheid over het tijdstip van oplevering en kunnen eventuele geschillen hierover tussen aannemer en opdrachtgever tijdig worden beslecht. Drie maanden na de oplevering stelt de notaris vervolgens het depot vrij, indien hij van de aannemer een afschrift heeft ontvangen van de brief aan de opdrachtgever, tenzij de opdrachtgever heeft aangegeven dat hij het depot wil handhaven. Net als in de huidige situatie zal hij de notaris dienen mee te

delen tot welk bedrag het depot dient te worden gehandhaafd, indien hij het depot wil handhaven. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

Regeldrukgevolgen – opschortingsrecht van de opdrachtgever

De directe verplichting die regeldruk veroorzaakt is alleen de brief die alle aannemers eenmalig moeten opstellen en versturen aan de afnemers van een woning.

Het opstellen of aanpassen van de brief geeft eenmalige nalevingskosten en duurt circa 30 minuten. Dit betreft alle bedrijven die woningen bouwen. Het is niet precies bekend hoeveel bedrijven dit betreft. Daarom wordt voor deze berekening aangesloten bij het aantal aannemers zoals beschikbaar via het CBS[17]. Dit betreft circa 4.100 bedrijven. De totale eenmalige lasten komen hiermee op € 92.250.

De structurele nalevingskosten als gevolg van het verplicht sturen van een brief liggen tussen de circa € 140.000 en € 210.000 per jaar. Hierbij is ervan uitgegaan dat het op naam stellen, het vermelden van de onderhoudstermijn, uitprinten en verzenden van de brief circa 10 tot 15 minuten duurt tegen een uurtarief van €28[18]. Jaarlijks worden circa 30.000[19] nieuwbouwwoningen opgeleverd aan particuliere kopers.

De notaris dient de brief te archiveren. Dit kost 5 minuten tegen een uurtarief van € 56[20]. De totale administratieve lasten voor de notaris bedragen hierdoor ongeveer € 140.000 per jaar.

5.3 Informatieplicht van de aannemer

Bij de koop van een (nieuwbouw)woning is één van de belangrijkste aandachtspunten dat er een goede regeling (verzekering) is voor de afbouw van het bouwwerk in geval van faillissement van de ondernemer en herstel van gebreken gebleken na oplevering ingeval de aannemer failliet is gegaan of onwillig is een gebrek te herstellen. Zonder een goede afbouwregeling loopt de initiatiefnemer een groot financieel risico: de kosten voor afbouw van de woning zullen door het faillissement voor de initiatiefnemer veel hoger worden dan de oorspronkelijke aanneemsom. Op zichzelf verandert aan de regeling/verzekeringsverplichting niets; echter in de voorgenomen situatie heeft de aannemer de verplichting om de initiatiefnemer hierover te informeren. Aangezien dit een volledig nieuwe verplichting betreft die in de huidige situatie niet bestaat, bespreekt deze paragraaf hieronder geen handelingen voor de huidige situatie.

---

[17] CBS Statline, 2014, alleen rechtspersonen in SBI 4120 Algemene bouw met meer dan 5 werknemers.

[18] Meten is Weten II: administratief medewerker.

[19] Bouwkennis, maart 2015. Gegevens van 2012, 2013, 2014 en prognose tot en met 2017.

[20] Meten is Weten II

Voorgesteld is om in het BW te regelen dat de aannemer bij het aangaan van de overeenkomst de opdrachtgever informeert of en op welke wijze de opdrachtgever beschermd is tegen de risico's, die zich tijdens de bouw kunnen voordoen ten gevolge van het niet nakomen door de aannemer van zijn verplichtingen, bijvoorbeeld als hij tijdens de bouw insolvent zou raken, en de schade als gevolg van gebreken die na de oplevering aan het licht komen en waarvoor de aannemer aansprakelijk is. Het wetsvoorstel brengt materieel geen wijzigingen met zich mee voor de bestaande garantie- en waarborgregelingen. Deze garantie- en waarborgregelingen hoeven in principe hierop niet te worden aangepast. In het onderstaande kader is de kwantificering opgenomen van deze effecten.

Regeldrukgevolgen – informatieplicht van de aannemer

Dezelfde 4.100 bedrijven als bij 5.2 zullen ook in de algemene informatie een beschrijving moeten opnemen over de maatregelen die zijn getroffen bij een eventueel faillissement. Bij veel bedrijven, geschat op 80%, is dit al geregeld en is dit ook al in de algemene informatie opgenomen. De overige 820 bedrijven zullen eenmalig deze beschrijving aan de algemene informatie moeten toevoegen. Dit kost naar schatting 30 minuten. De eenmalige nalevingskosten komen hiermee op € 18.450.

6 Conclusies

6.1 Samenvatting van de resultaten

Het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen levert in scenario 1 een afname op van de structurele regeldruk, terwijl scenario 2 een toename van de structurele regeldruk geeft. De toename komt voornamelijk door de kosten van de kwaliteitsborger. Deze nieuwe verplichting veroorzaakt nalevingskosten. In de onderstaande tabellen is het totale regeldrukeffect per doelgroep, per type regeldruk, per stap in het proces en per gevolgklasse weergegeven. De eerste tabel toont het scenario uitgaande van de maximale reducties en minimale toenames van de regeldruk. De tweede tabel geeft de situatie bij minimale reducties en maximale toenames. Bijlage IV bevat verdere detaillering van de resultaten per gevolgklasse. In de tabellen zijn opgenomen:

- Administratieve lasten voor burgers (AL Bu).
- Inhoudelijke nalevingskosten voor burgers (NK Bu).
- Administratieve lasten voor bedrijven (AL Be).
- Inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven (NK Be).
- Bestuurlijke lasten voor de overheid (BL).

Tabel 3. Samenvatting structurele regeldrukgevolgen Scenario 1, dat uitgaat van maximale reductie en minimale toename van regeldruk en bestuurlijke lasten. (in miljoenen euro's)

Onderwerp	AL Bu	NK Bu	AL Be	NK Be	BL
Bouwbesluittoetsvrije bouw	€ -14,00		€ -6,30		€ -17,26
Aanvraag omgevingsvergunning		€ -0,38		€ -23,31	
Aanvraag omgevingsvergunning verschuiving	€ -1,28	€ 0,90	€ -77,70	€ 54,39	
Behandeling vergunningaanvraag GK1					€ -7,59
Behandeling vergunningaanvraag GK2					€ -49,07
Behandeling vergunningaanvraag GK3					€ -5,45
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK1		€ 0,38		€ 4,56	
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK2				€ 17,40	€ 4,87
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK3				€ 10,00	€ -3,45
Oplevering, gereedmelding en ingebruikname	€ 0,01		€ 0,42		€ 0,80
Ontwikkeling instrument			€ 0,01	€ 0,01	
Erkenning of certificering kwaliteitsborgers				€ 0,10	
Opschortingsrecht opdrachtgever				€ 0,28	
Totaal maximale reductie/minimale toename	**€ -15,27**	**€ 0,90**	**€ -83,57**	**€ 63,43**	**€ -77,15**

Saldi - uitgaande van maximale reductie en minimale toename

Administratieve lasten	**€ -98,84**
Nalevingskosten	**€ 64,33**
Bestuurlijke lasten	**€ -77,15**

Tabel 4. Samenvatting structurele regeldrukgevolgen Scenario 2, dat uitgaat van minimale reductie en maximale toename van de regeldruk en bestuurlijke lasten. (in miljoenen euro's)

Onderwerp	AL Bu	NK Bu	AL Be	NK Be	BL
Bouwbesluittoetsvrije bouw	€ -10,00		€ -4,50		€ -9,86
Aanvraag omgevingsvergunning		€ -0,19		€ -11,66	
Aanvraag omgevingsvergunning verschuiving	€ -1,28	€ 1,09	€ -77,70	€ 66,04	
Behandeling vergunningaanvraag GK1					€ -5,31
Behandeling vergunningaanvraag GK2					€ -36,80
Behandeling vergunningaanvraag GK3					€ -3,96
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK1		€ 0,68		€ 8,21	
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK2				€ 29,58	€ 6,07
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK3				€ 30,00	€ 14,04
Oplevering, gereedmelding en ingebruikname	€ 0,01		€ 0,42		€ 0,80
Ontwikkeling instrument			€ 0,01	€ 0,01	
Erkenning of certificering kwaliteitsborgers				€ 0,10	
Opschortingsrecht opdrachtgever				€ 0,35	
Totaal minimale reductie /maximale toename	**€ -11,27**	**€ 1,58**	**€ -81,77**	**€ 122,63**	**€ -35,02**

Saldi - uitgaande van minimale reductie en maximale toename

Administratieve lasten	**€ -93,04**
Nalevingskosten	**€ 124,13**
Bestuurlijke lasten	**€ -35,02**

Naast de effecten op de regeldruk is er een reductie van de leges die initiatiefnemers moeten betalen aan het bevoegd gezag. Daarnaast zijn er ook diverse economische effecten die mogelijk baten hebben voor bedrijven en burgers. Deze baten en de reductie van leges zijn echter geen onderdeel van dit onderzoek.

Naast de structurele regeldrukeffecten leidt het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen tot eenmalige lasten. De voornaamste eenmalige lasten komen voort uit de noodzakelijke kennismaking met de nieuwe regelgeving. Het doorgronden van het nieuwe stelsel kost nu eenmaal tijd. Zeker voor hen die een rol in het stelsel (willen)

vervullen. In de onderstaande tabel is een samenvatting gegeven van de eenmalige regeldrukeffecten van het Wkb.

Tabel 5. Samenvatting eenmalige regeldrukgevolgen en bestuurlijke lasten. (in miljoenen euro's)

Onderwerp	AL Bu	NK Bu	AL Be	NK Be
Ontwikkeling instrument			0,3	0,5
Erkenning of certificering kwaliteitsborgers				0,97
Kennisname				3,96
Opschortingsrecht opdrachtgever				0,09
Informatieplicht aannemer				0,02
Totaal eenmalige regeldrukgevolgen	**€ -**	**€ -**	**€ 0,30**	**€ 5,54**

De eenmalige kosten die bedrijven maken worden in de praktijk doorberekend in de tarieven van de kwaliteitsborgers. De methodiek voor het meten van de regeldruk vraagt echter om de eenmalige kosten apart in kaart te brengen.

6.2 Kanttekeningen

Het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen legt een aantal nieuwe verplichtingen op aan burgers en bedrijven en vermindert het aantal verplichtingen bij gemeenten. Ook verschuift het wetsvoorstel verplichtingen die burgers en bedrijven in de huidige situatie richting overheid hebben naar verplichtingen richting marktpartijen. Dit onderzoek geeft dan ook aan dat hierdoor de administratieve lasten voor bedrijven en burgers dalen terwijl de inhoudelijke nalevingskosten zullen stijgen. Enkele belangrijke kanttekeningen bij deze verandering binnen de regeldrukdefinitie zijn:

- De wijze waarop gemeenten hun huidige taken ten aanzien van de Bouwbesluittoets (in de praktijk) invullen verschilt van de wijze waarop wordt verwacht dat het nieuwe stelsel, waarbij de markt de toetsing aan het Bouwbesluit op enigerlei wijze invult, vorm krijgt.
- Voor de werkzaamheden van de gemeenten in het huidige stelsel is uitgegaan van gegevens over de huidige praktijk. Voor de werkzaamheden in het nieuwe stelsel is uitgegaan van de invulling conform de letter van de wet. Een vergelijking tussen de beide situaties is daarom lastig, zeker op basis van alleen een meting van de regeldruk.
- Het nieuwe stelsel ondervindt ook met name baten op economisch vlak zoals in doorlooptijd, een efficiënter bouwproces en een vermindering van de leges van gemeenten. Tevens zijn er tussen gemeenten en bedrijven ook organisatorische verschillen, zoals de gebruikte tarieven, die een vergelijking bemoeilijken.
- Daarnaast wordt het contrast verder vergroot doordat de beschikbare bronnen alleen gegevens bevatten over de wijze waarop bedrijven en gemeenten in de praktijk de regelgeving uitvoeren. Terwijl de respondenten – aangezien er vaak nog onvoldoende zicht is op hoe het stelsel gaat werken – de tijdbesteding baseren op de verwachte theoretische situatie.

- Een deel van de bedrijven, met name zij die betrokken zijn bij de bouw van infrastructuur en complexe gebouwen, merkt ook maar een beperkt verschil met de nieuwe wet. Zij werken namelijk al op deze wijze en ook bij kleinere projecten is externe kwaliteitsborging in opmars.
- Het nieuwe stelsel is mede bedoeld om de dubbele dekking – algemeen toezicht op bouw en toezicht op de naleving van de voorschriften – te verwijderen. Doordat de activiteiten van de bedrijven nu worden gereguleerd vallen deze echter onder de definitie van regeldruk.

Bijlagen bij rapportage:

Regeldrukgevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Bijlage I: Projectorganisatie

Het project is uitgevoerd door Sira Consulting en begeleid door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Instituut voor Bouwkwaliteit, met als doel de aanpak en de resultaten van het onderzoek te toetsen aan de kennis en ervaring van de betrokken stakeholders. Uiteraard zijn de uitkomsten van dit onafhankelijk onderzoek uitsluitend de verantwoordelijkheid van Sira Consulting B.V. en niet van de bij het onderzoek betrokken personen en organisaties.

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de betrokken personen.

Tabel I-1. Projectorganisatie

Organisatie	**Deelnemers**
Sira Consulting	Peter Bex
	Patrick van der Poll
	Joland van der Heijden
	Lennard Torbijn
Ministerie van BZK	Jos Verlinden
	Bart Dunsbergen
Instituut voor Bouwkwaliteit	Casper van Busschbach
	Hajé van Egmond

Bijlage II: Werkwijze

Het project hebben wij ingedeeld in vier fasen. Elke fase is afgerond met een concreet en toetsbaar resultaat. Hierdoor zijn in de loop van het project eenduidige meetpunten aangebracht die inzicht boden in de voortgang van het project. De projectaanpak is in de onderstaande figuur schematisch weergegeven. Daaronder zijn de werkzaamheden per fase verder uitgewerkt.

Fase	Doel	Resultaat
1. Projectvoorbereiding	Uitwerken en afstemmen van de projectaanpak en voorbereiding van het onderzoek.	**Plan van aanpak**
2. Bureauonderzoek	Verzamelen, in kaart brengen en in concept kwantificeren van de beschikbare informatie.	**Concept SKM** **Concept eindrapport**
3. Praktijkonderzoek	Aanvullen en kwantificeren van beschikbare gegevens met informatie uit interviews.	**Definitief SKM** **Concept eindrapport**
4. Analyse en rapportage	Concretiseren, analyseren en rapporteren van bevindingen in een eindrapport.	**Eindrapport**

Figuur 6. Schematische weergave van de projectstructuur.

Fase 1. Projectvoorbereiding

Het doel van fase 1 - het uitwerken en afstemmen van de projectaanpak en het daarmee gedegen voorbereiden van het onderzoek.

Rekening houdend met de wens om het onderzoek parallel te laten plaatsvinden aan de ontwikkeling van de onderliggende regelgeving, was fase 1 procedureel van aard. Fase 1 heeft een op de offerte gebaseerd beknopt plan van aanpak opgeleverd.

Fase 2. Bureauonderzoek

Het doel van fase 2 - het verzamelen, in kaart brengen en het in concept kwantificeren van de beschikbare informatie.

Tijdens fase 2 zijn de verschillende wijzigingen van de wet- en regelgeving doorgenomen aan de hand van de (concept)teksten van de wetswijzigingen en wijzigingsbesluiten die hiervoor door de opdrachtgever beschikbaar zijn gesteld. De mogelijke effecten zijn kwalitatief beschreven en verwerkt in een eerste opzet van het SKM. Bij deze beschrijving is ook onderscheid gemaakt tussen eenmalige verplichtingen, die ook alleen eenmalige lasten veroorzaken en structurele lasteneffecten die periodiek terugkerende ofwel structurele lasten veroorzaken.

Zodoende is in deze fase een eerste berekening gemaakt van de verschillende lasteneffecten. Hiertoe is het SKM gevuld met behulp van gegevens die beschikbaar zijn door bureauonderzoek. Dit betreft gegevens uit eerdere onderzoeken en uit openbare bronnen zoals het CBS. Daarnaast is ook met de medewerkers van het ministerie overlegd waar mogelijk relevante gegevens kunnen worden verkregen. Het is noodzakelijk ge-

weest om aannames te maken bij de berekeningen en het is daardoor mogelijk dat niet alle effecten zijn gekwantificeerd.

De resultaten van deze fase zijn samengevat in de eerste conceptversie van het eindrapport waarin voor elk van de wijzigingen apart de kwantitatieve en kwalitatieve lasteneffecten zijn gepresenteerd. Deze eerste conceptversie is besproken met de opdrachtgever.

Fase 3. Praktijkonderzoek

Het doel van fase 3 - het aanvullen en kwantificeren van beschikbare gegevens met informatie uit interviews.

Op basis van de bespreking met de opdrachtgever in fase 2 en het opgestelde kostenmodel, is bepaald welke verdere afstemming nodig was om de gegevens en aannames te verifiëren en eventueel aan te vullen. Uitgegaan is van 15 interviews met diverse betrokken stakeholders. Deze deskundigen zijn zowel medewerkers van het ministerie als van uitvoeringsorganisaties, gemeenten, bedrijven en belangenverenigingen. De selectie van de respondenten is gemaakt in overleg met de opdrachtgever. Bij deze interviews was enerzijds van belang het achterhalen van kwantitatieve informatie over de effecten op de kosten of lasten en anderzijds het in beeld brengen van de kwalitatieve informatie. Op basis van de interviewresultaten hebben wij de gegevens in het SKM aangepast, om definitief kwantitatief inzicht te krijgen in de effecten op de AL, NK, en BL. De resultaten van de berekeningen met het SKM zijn verwerkt in een tweede conceptrapport. Fase 3 leverde een definitief kostenmodel en een tweede conceptrapport op.

Fase 4. Analyse en rapportage

Het doel van fase 4 - het concretiseren, analyseren en rapporteren van bevindingen in een eindrapport.

De conceptresultaten zijn gepresenteerd tijdens een bijeenkomst met de stuurgroep kwaliteitsborging en tijdens een werkoverleg van het Instituut voor Bouwkwaliteit. Hierbij is besproken in hoeverre de beschikbare gegevens een afdoende beeld geven van de gevolgen van de voorgenomen wijziging van het stelsel van kwaliteitsborging.

Op basis van de uitkomsten van dit overleg is een werksessie gehouden met enkele respondenten om de specifieke effecten in relatie tot de bedrijfseigen kosten beter te kunnen duiden.

In fase 4 zijn de verzamelde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens nader geanalyseerd, teneinde onderbouwde uitspraken te doen over de effecten op de AL en NK voor burgers en bedrijven en de BL van de overheid. De resultaten van het bijgestelde SKM, de conclusies en analyse zijn samengevat in een definitief concepteindrapport. Dit heeft een integraal conceptrapport opgeleverd van alle lasteneffecten. Dit rapport is met de opdrachtgever besproken. Na deze bijeenkomst is het eindrapport definitief gemaakt.

Het resultaat van fase 4 is het definitieve eindrapport waarin de kwantitatieve en kwalitatieve effecten van het wetsvoorstel zijn weergegeven.

Bijlage III: Toelichting gehanteerde tarieven voor gemeenten

In dit onderzoek zijn de gevolgen van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen voor onder andere de bestuurlijke lasten (BL) van decentrale overheden in kaart gebracht. Deze BL vallen uiteen in twee onderdelen: interne kosten, voor de inzet van personeel, en externe kosten, bijvoorbeeld voor het inzetten van een extern adviesbureau. De interne kosten zijn berekend door de tijdsbesteding van een medewerker te vermenigvuldigen met het uurtarief van de betreffende medewerker. Het uurtarief is hiermee in grote mate bepalend voor de totale omvang van de lasten. In deze bijlage is toegelicht hoe wij de uurtarieven voor de inzet van eigen medewerkers hebben opgebouwd.

CAR-UWO salaristabel, overhead en toeslagen

De begeleidingscommissie heeft besloten om voor dit onderzoek de CAR-UWO salaristabel als uitgangspunt te hanteren voor de uurtarieven van decentrale overheden. Het College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (CvA) maakt met de vakbonden Abva Kabo FNV, CNV Publieke Zaak en de CMHF afspraken over de arbeidsvoorwaarden voor het gemeentelijk personeel. Deze afspraken worden vastgelegd in de CAR-UWO: de arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten.

In dit onderzoek is uitgegaan van de salaristabel[21] volgens de nieuwe structuur van 1 april 2015. De salaristabel kent 20 schalen en 12 periodieken. Voor dit onderzoek zijn wij voor iedere schaal uitgegaan van het gemiddelde salaris op basis van alle periodieken. Dit gemiddelde betreft het salaris, gebaseerd op een 36-urige werkweek, dat een organisatie daadwerkelijk heeft uitgekeerd aan een medewerker. Om inzicht te krijgen in de feitelijke kosten voor de organisatie, moet dit salaris met de volgende posten vermeerderd worden:

- **Overhead.** In dit onderzoek is rekening gehouden met een overhead[22] van gemiddeld 25%.
- **Toeslagen**. In het onderzoek is gerekend met een toeslagpercentage van 55%, bestaande uit 43% werkgeverspremies, 8% vakantiegeld en 4% eindejaarsuitkering.

De onderstaande tabel toont de berekening van de totale maandelijkse en jaarlijkse kosten van één fte voor de schalen 7 tot en met 14.

[21] Beschikbaar op http://www.car-uwo.nl/onderwerpenindex/salaris-en-bezoldiging/salaris/schaalindelingen-en-tabellen.

[22] 'Maatlatten vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer gemeenten en provincies- DEEL 3: RAPPORT MAATLAT GEIJKT, Berenschot, 7 november 2007.

Tabel III-1. overzicht opbouw salarissen overheid

Schaal	Gemiddeld bruto maand-salaris in €	Overhead (25%) in €	Toeslagen (55%) in €	Totale maande-lijkse kosten in €	Totale jaarlijkse kosten in €
7	2.370	593	1.304	4.266	51.192
8	2.693	673	1.481	4.847	58.169
9	3.017	754	1.659	5.431	65.167
10	3.311	828	1.821	5.960	71.518
10A	3.595	899	1.977	6.471	77.652
11	3.871	968	2.129	6.968	83.614
11A	4.185	1.046	2.302	7.533	90.396
12	4.501	1.125	2.476	8.102	97.222
13	4.940	1.235	2.717	8.892	106.704
14	5.351	1.338	2.943	9.632	115.582

Direct productieve uren (DPU)

Het uurtarief kan op basis van de totale maandelijkse kosten worden bepaald door het uurtarief te delen door het aantal uren dat een medewerker daadwerkelijk inzetbaar is. Onderzoek[23] laat zien dat een fulltime medewerker bij de overheid circa 1.600 uur inzetbaar is, waarvan gemiddeld 1.400 direct productieve uren (DPU's) zijn. Uitgaande van een werkweek van 36 uur is een medewerker dus circa 36 /1.600 * 1.400 = 31,5 uur productief. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de kosten per schaaltarief, per uur.

Tabel III-2. Overzicht opbouw salarissen overheid.

Schaal	Totale jaarlijkse kosten in €	Uurtarief in € op basis van een fte met 1.600 uur, waarvan 1.400 uur direct productief (DPU)
7	51.192	37
8	58.169	42
9	65.167	47
10	71.518	51
10A	77.652	55
11	83.614	60
11A	90.396	65
12	97.222	69
13	106.704	76
14	115.582	83

[23] 'Maatlatten vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer gemeenten en provincies- DEEL 3: RAPPORT MAATLAT GEIJKT, Berenschot, 7 november 2007.

S|RA CONSULTING

Bijlage IV: Invoeringsscenario

In deze bijlage worden de verdeling van de structurele regeldrukeffecten weergegeven aan de hand van het invoeringsscenario waarbij eerst alleen gevolgklasse 1 wordt ingevoerd en later gevolgklasse 2 en 3. Bij de berekening van de effecten is dit scenario ook gebruikt, maar in de weergave van de resultaten is geen onderscheid gemaakt in dit tijdspad. Deze bijlage geeft dit verloop weer. In de tabellen zijn opgenomen:

- Administratieve lasten voor burgers (AL Bu).
- Inhoudelijke nalevingskosten voor burgers (NK Bu).
- Administratieve lasten voor bedrijven (AL Be).
- Inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven (NK Be).
- Bestuurlijke lasten voor de overheid (BL).

Invoering van het wetsvoorstel voor gevolgklasse 1

De onderstaande tabel geeft de structurele lasteneffecten weer voor het moment dat alleen voor gevolgklasse 1 het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen wordt ingevoerd. Net als in de hoofdtekst van het rapport betreft dit eerst scenario1 en dan 2. Let wel dat bij deze eerste invoering ook de andere delen van het wetsvoorstel worden ingevoerd. Te weten het Bouwbesluittoetsvrije bouwen en de aanpassing van de aansprakelijkheid.

Tabel IV-1. Samenvatting structurele gevolgen Scenario 1, dat uitgaat van maximale reductie en minimale toename van de lasten alleen voor de invoering van alleen gevolgklasse 1. (in miljoenen euro's)

Onderwerp	AL Bu	NK Bu	AL Be	NK Be	BL
Bouwbesluittoetsvrije bouw	€ -14,00		€ -6,30		€ -17,26
Aanvraag omgevingsvergunning		€ -0,38		€ -12,10	
Aanvraag omgevingsvergunning verschuiving	€ -1,28	€ 0,90	€ -40,32	€ 28,22	
Behandeling vergunningaanvraag GK1					€ -7,59
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK1		€ 0,38		€ 4,56	
Oplevering, gereedmelding en ingebruikname	€ 0,01		€ 0,22		€ 0,38
Ontwikkeling instrument			€ 0,01	€ 0,01	
Erkenning of certificering kwaliteitsborgers				€ 0,04	
Opschortingsrecht opdrachtgever				€ 0,28	
Totaal maximale reductie/minimale toename	**€-15,27**	**€ 0,90**	**€ -46,39**	**€ 21,01**	**€-24,47**

Saldi - uitgaande van maximale reductie en minimale toename

Administratieve lasten	**€ -61,67**
Nalevingskosten	**€ 21,91**
Bestuurlijke lasten	**€ -24,47**

Tabel IV-2. Samenvatting structurele gevolgen Scenario 2, dat uitgaat van minimale reductie en maximale toename van de lasten alleen voor invoering van gevolgklasse 1. (in miljoenen euro's)

Onderwerp	AL Bu	NK Bu	AL Be	NK Be	BL
Bouwbesluittoetsvrije bouw	€ -10,00		€ -4,50		€ -9,86
Aanvraag omgevingsvergunning		€ -0,19		€ -6,05	
Aanvraag omgevingsvergunning verschuiving	€ -1,28	€ 1,09	€ -40,32	€ 34,27	
Behandeling vergunningaanvraag GK1					€ -5,31
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK1		€ 0,68		€ 8,21	
Oplevering, gereedmelding en ingebruikname	€ 0,01		€ 0,22		€ 0,38
Ontwikkeling instrument			€ 0,01	€ 0,01	
Erkenning of certificering kwaliteitsborgers				€ 0,04	
Opschortingsrecht opdrachtgever				€ 0,35	
Totaal minimale reductie/maximale toename	**€-11,27**	**€ 1,58**	**€ -44,59**	**€ 36,83**	**€-14,79**

Saldi - uitgaande van minimale reductie en maximale toename

Administratieve lasten	**€ -55,86**
Nalevingskosten	**€ 38,41**
Bestuurlijke lasten	**€ -14,79**

Invoering van gevolgklasse 2

Tabel IV-3. Samenvatting structurele gevolgen Scenario 1, dat uitgaat van maximale reductie en minimale toename van de lasten alleen voor de invoering van alleen gevolgklasse 2. (in miljoenen euro's)

Onderwerp	AL Bu	NK Bu	AL Be	NK Be	BL
Aanvraag omgevingsvergunning				€ -10,96	
Aanvraag omgevingsvergunning verschuiving			€ -36,54	€ 25,58	
Behandeling vergunningaanvraag GK2					€ -49,07
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK2				€ 17,40	€ 4,87
Oplevering, gereedmelding en ingebruikname			€ 0,19		€ 0,41
Ontwikkeling instrument			€ 0,00	€ 0,00	
Erkenning of certificering kwaliteitsborgers				€ 0,03	
Totaal maximale reductie/minimale toename	**€ 0**	**€ 0**	**€ -36,35**	**€ 32,05**	**€ -43,79**

Tabel IV-4. Samenvatting structurele gevolgen Scenario 2, dat uitgaat van minimale reductie en maximale toename van de lasten alleen voor de invoering van alleen gevolgklasse 2. (in miljoenen euro's)

Onderwerp	**AL Bu**	**NK Bu**	**AL Be**	**NK Be**	**BL**
Aanvraag omgevingsvergunning				€ -5,48	
Aanvraag omgevingsvergunning verschuiving			€ -36,54	€ 31,06	
Behandeling vergunningaanvraag GK2					€ -36,80
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK2				€ 29,58	€ 6,07
Oplevering, gereedmelding en ingebruikname			€ 0,19		€ 0,41
Ontwikkeling instrument			€ 0,00	€ 0,00	
Erkenning of certificering kwaliteitsborgers				€ 0,03	
Totaal minimale reductie/maximale toename	**€ 0**	**€ 0**	**€ -36,35**	**€ 55,19**	**€ -30,32**

Invoering van gevolgklasse 3

Tabel IV-5. Samenvatting structurele gevolgen Scenario 1, dat uitgaat van maximale reductie en minimale toename van de lasten alleen voor de invoering van alleen gevolgklasse 3. (in miljoenen euro's)

Onderwerp	**AL Bu**	**NK Bu**	**AL Be**	**NK Be**	**BL**
Aanvraag omgevingsvergunning				€ -0,25	
Aanvraag omgevingsvergunning verschuiving			€ -0,84	€ 0,59	
Behandeling vergunningaanvraag GK3					€ -5,45
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK3				€ 10,00	€ -3,45
Oplevering, gereedmelding en ingebruikname			€ 0,01		€ 0,01
Ontwikkeling instrument			€ 0,00	€ 0,00	
Erkenning of certificering kwaliteitsborgers				€ 0,03	
Totaal maximale reductie/minimale toename	**€ 0**	**€ 0**	**€ -0,83**	**€ 10,37**	**€ -8,89**

Tabel IV-6. Samenvatting structurele gevolgen Scenario 2, dat uitgaat van minimale reductie en maximale toename van de lasten alleen voor de invoering van alleen gevolgklasse 3. (in miljoenen euro’s)

Onderwerp	AL BU	NK Bu	AL Be	NK Be	BL
Aanvraag omgevingsvergunning				€ -0,13	
Aanvraag omgevingsvergunning verschuiving			€ -0,84	€ 0,71	
Behandeling vergunningaanvraag GK3					€ -3,96
Het (doen) (ver)bouwen van een bouwwerk GK3				€ 30,00	€ 14,04
Oplevering, gereedmelding en ingebruikname			€ 0,01		€ 0,01
Ontwikkeling instrument			€ 0,00	€ 0,00	
Erkenning of certificering kwaliteitsborgers				€ 0,03	
Totaal minimale reductie/maximale toename	**€ 0**	**€ 0**	**€ -0,83**	**€ 30,61**	**€ 10,09**